Zur Verfassungsgeschichte Preußens.

Zur Verfassungsgeschichte Preußens.

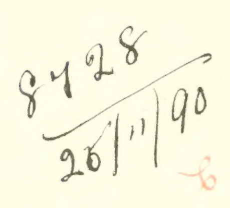
Von

Eduard Lasker.



Leipzig:
F. A. Brockhaus.

1874.


8728
26/11/90

Vorwort.

Zwischen Ende 1861 und Anfang 1864 ließ ich in den „Deutschen Jahrbüchern" eine Reihe von Beiträgen zur Geschichte des Verfassungslebens in Preußen erscheinen. Die heftigen Bewegungen des Verfassungsconflicts zogen mich allmählich von der Betrachtungsweise ab, welche für die beabsichtigte wissenschaftliche Sichtung des Stoffes mir zuträglich schien. Unter der Ungunst derselben Verhältnisse unterlagen die „Deutschen Jahrbücher", und in ihnen wurde mir der einzige gewohnte Ort meiner Veröffentlichungen entzogen. So brach meine literarische Thätigkeit im Jahre 1864 ab. Kurz darauf wurde ich in das preußische Abgeordnetenhaus gewählt, und unter der Last der parlamentarischen Aufgaben kamen mir die früheren literarischen Arbeiten ganz aus dem Sinn, bis ich vor einiger Zeit von befreundeter Seite wiederholt angegangen wurde, jene Beiträge gesammelt herauszugeben. Als ich dieselben, zum Zwecke der Prüfung, endlich wieder durchlas, nahm ich zu meiner eigenen Genugthuung wahr, daß ich jetzt, neun bis zwölf Jahre nach den einzelnen Daten der Veröffentlichung, von dem Inhalt nichts zurückzunehmen und an der Darstellung nichts Wesentliches einzuschränken hatte. Auch schienen mir die behandelten Gegenstände noch der Beachtung werth. Die Errichtung des Deutschen Reiches vermindert nicht, sondern erhöht eher noch das Interesse für die Entwickelung des Verfassungslebens in dem Staate, welcher innerhalb des Reiches als leitende Kraft zu wirken berufen ist. Für Preußen aber lohnt es sich zu beobachten, wie viel von den Aufgaben, mit denen meine Darstellungen sich beschäftigen, seitdem gelöst worden, wie die theilweise Lösung erfolgt, was von der

Zukunft noch zu fordern und zu erwarten ist. Es lohnt ferner zu beobachten, wie die politische Culturentwickelung in Preußen von dem Geiste der deutschen Politik zwar ergriffen, doch in ihrem Zusammenhange nicht unterbrochen wird. Der Umstand, daß die verhältnißmäßig lange, überdies an Ereignissen und Umgestaltungen ungewöhnlich reiche Zwischenzeit vor meiner eigenen Prüfung die früheren Darstellungen nicht unbrauchbar gemacht hat, läßt mir die gesammelte Herausgabe derselben nicht ungestattet erscheinen.

Natürlich habe ich die einzelnen Beiträge einer sorgfältigen Durchsicht unterworfen. Der innere Zusammenhang war von Hause aus vorhanden, doch mußte ich jetzt die Reihenfolge so umordnen, daß das Näherverwandte auch räumlich näher aneinander rückt. Einige Abänderungen im vorgetragenen Stoffe waren unvermeidlich, aber ich habe sie in keinem weiten Umfange und nur da vorgenommen, wo sie durch den Ablauf der Zeit des Verständnisses wegen geboten waren. Als erheblichstes Beispiel erwähne ich die eingeschaltete Abhandlung unter der Ueberschrift: „Anfang und Ende der neuen Aera“ (Nr. III, S. 159 bis 178). Während ich im Jahre 1863 die in der Reihenfolge jetzt unmittelbar vorangehende Abhandlung „Die Regentschaft“ niederschrieb, genügte ein einleitendes Kapitel, welches das Schicksal der neuen Aera in allgemeinen Zügen andeutete, da ich die genaue Erinnerung der Thatsachen voraussetzen durfte. Heute mußte ich, um allgemein verständlich zu sein, den geistigen Inhalt des Zeitabschnittes an eine kurze Skizze der Ereignisse anlehnen. In anderen Beiträgen mußte ich, was ausschließlich der Stimmung des Tages entsprungen oder angepaßt war, weglassen oder passend ersetzen. Doch habe ich nirgends den Inhalt verändert und in der Form war ich bedacht, den Gesammtton nicht zu beeinträchtigen, in welchem die Abhandlungen ursprünglich abgefaßt worden sind. Deshalb glaube ich mich zu dem Anspruch berechtigt, daß die Arbeiten, welche ich durch die Herausgabe im Ganzen aufs neue bestätige, dennoch als die Arbeiten der früheren Jahre beurtheilt werden.

Berlin, den 1. December 1873.

Eduard Lasker.

Inhalt.

I.

Wie ist die Verfassung in Preußen gehandhabt worden?

(1861.)

1. Von der Revision der Verfassung bis zur Neubildung der Ersten Kammer.

Widerwillige Hände haben die Verfassung entworfen, widerwillige Hände haben an ihrer Vollendung geholfen, und an vielen Punkten ist ihr dieses Gepräge der Entstehung aufgedrückt. Wichtige ausführende Gesetze, ohne welche das Werk nicht als abgeschlossen hätte betrachtet werden sollen, wurden einer ungewissen Zukunft vorbehalten. Einzelne Widersprüche wurden ohne genügende Aufklärung eingestreut. Die Staatsgewalten sind abgegrenzt, aber die Grenzen ungeschützt. Keine Bürgschaften gegen Eingriffe; keine Mittel, die zugesicherten Rechte zu wahren. *Die Einschränkung der vollziehenden Gewalt erhielt ihren einzigen Stützpunkt an der* **Verantwortlichkeit der Minister.** Diese soll den weiten Umfang ministerieller Befugnisse, die Macht der Beamten, die Unverletzlichkeit des Königs decken. Sie soll dem von jedem Gesetze unabhängigen Souverän einen unabweichlich verfassungsmäßigen Rath sichern; sie soll die gesetzgebenden Gewalten untereinander und die Gesetzgebung mit der vollziehenden Gewalt in Einklang erhalten. Aus ihr allein ist der Satz entsprungen, daß keine königliche Anordnung ohne Gegenzeichnung eines Ministers wirksam werden kann. Aber die Verantwortlichkeit ist nur als Grundsatz anerkannt, für ihre Anwendung fehlen die Vorschriften. Die einzelnen Arten der Verbrechen, welche aus dieser Verantwortlichkeit als möglich sich ergeben, das Maß der Strafen, die Form des

Verfahrens sind nicht festgestellt. Das Wichtigste sollte in einem besonderen Gesetze nachgeholt werden, und doch war nichts leichter als die Abfassung eines solchen Gesetzes mit mindestens einstweiliger Wirksamkeit. Statt dessen wurde die kleine Mühe gespart und das Wesen der constitutionellen Bürgschaft preisgegeben. Das Steuerbewilligungsrecht erlitt eine empfindliche Einbuße dadurch, daß der Etat der ordentlichen Einnahmen verewigt und von dem Willen der Kammern unabhängig gemacht wurde. Eine einmal bewilligte Steuer wird forterhoben, bis sie durch Gesetz, d. h. mit Zustimmung der Regierung beseitigt wird; obschon die geschichtliche Erfahrung den unumstößlichen Beweis geliefert hat, daß die Einnahmequellen ebenso sehr wie die Ausgaben der fortlaufenden Controle der Volksvertretung bedürfen; obschon die jährliche Festsetzung des Etats durch ein Gesetz mit dem Rechte, die einmal bewilligten Steuern selbst gegen den Willen der Kammern zu erheben, im grellsten Widerspruche steht, und, in dem Falle eines Conflictes, die Regierung deutlich genug auf einen verfassungswidrigen Verbrauch der Einnahmen hinweist. Der Erlaß einseitiger Verordnungen mit Gesetzeskraft wurde für gewisse dringende Fälle gestattet, und doch hatten dieselben Männer, welche damals die Regierung bildeten, zahlreiche Beispiele gegeben, in welchem Umfange sie die Octroyirungsbefugniß auszubeuten wußten und wie wenig sie um die Bedingung der dringenden Noth sich kümmerten. Selbst ein Wahlgesetz war octroyirt worden. Nach der heutigen Verfassung kann der einseitige Erlaß eines neuen Wahlgesetzes sich jeden Tag wiederholen und unser gesammtes Verfassungsleben in Frage stellen, ohne daß dieser Gewaltact den Schein des Staatsstreiches und der Verfassungsverletzung trüge. Und wodurch soll der Misbrauch der Octroyirungsbefugniß verhütet werden? Durch die Verantwortlichkeit des Gesammtstaatsministeriums, welche bis heute noch unwirksam ist, und durch die Genehmigung der Kammern, welchen die mit Gesetzeskraft ausgestattete Maßregel bei ihrem nächsten Zusammentritt vorzulegen ist. Aber was geschieht, wenn die Kammern die Genehmigung nicht ertheilen? Das ist in der Verfassung nicht ausdrücklich bestimmt und kann eintretendenfalls zum Gegenstand eines staatsrechtlichen Streitfalles gemacht werden,

über welchen wiederum die Regierung zur einzigen und endgültigen Richterin sich aufwerfen würde. Einen Rückhalt für dieses unbeschränkte Richteramt und die Geltung ihrer noch so willkürlichen Entscheidung findet die Regierung in dem Art. 106 der Verfassung, welcher die Verbindlichkeit der Gesetze und Verordnungen von dem *Abdruck* in der Gesetzsammlung abhängig macht, und die Prüfung der Rechtsgültigkeit königlicher Verordnungen, welche in der Gesetzsammlung *abgedruckt* sind, den Gerichten und übrigen Behörden des Landes entzieht und allein den Kammern gestattet. Bricht einmal ein Zwiespalt zwischen den Kammern und der Regierung aus, so schneidet die Verfassung dem Rechtsbewußtsein des Volkes und den Organen der Rechtsübung jeden Einfluß ab: sie verlegt den Schwerpunkt der Entscheidung in den Kampf zwischen Kammern und Regierung, stattet diese aber mit der Uebermacht des Besitzstandes aus. Denn mit gesicherten Einnahmen, mit der Befugniß, Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, die Kammern, so oft es nothwendig scheint, aufzulösen und dadurch einen Nothstand herbeizuführen, welcher die Octroyirung von Gesetzen gebietet, mit der Verfügung über Gerichte und Behörden, welche unter Beobachtung einiger leicht erfüllbarer Formen zur unbedingten Dienstwilligkeit verpflichtet werden können, läßt sich eine lange Zeit bequem regieren; vielleicht bequemer, als mit einer Volksvertretung, welche mit der zeitigen Regierung in Widerspruch gerathen ist und über ihre Rechte eifersüchtig wacht. Der Volksvertretung aber würden nur Proteste und Verwahrungen als die einzigen gesetzlichen Mittel zu Gebote stehen. Und geht dennoch die Verfassung aus einem solchen mit ungleichen Mitteln geführten Kampfe siegreich hervor, so hat kein Mitglied der Regierung, kein hülfreicher Beamter einen erheblichen Nachtheil zu fürchten. Der Beamte hat im unbedingten Gehorsam nur seine, mit dem auf die Verfassung geleisteten Eide wohl vereinbare Pflicht erfüllt, und die Minister bleiben straflos, weil Strafen nur in Gemäßheit des Gesetzes verhängt werden können und auf einen derartigen Misbrauch der Regierungsbefugnisse keine Strafe angedroht ist.

Der Nachweis dieser Fundamentalfehler macht es überflüssig, an diesem Orte die Schäden im einzelnen der Ausführung geordnet

vorzuragen. Wo die Fundamente so schwanken, ist der ganze Bau in steter und dringender Gefahr.

Die Größe der Gefahr konnte den Revidenten der Jahre 1849 und 1850 unmöglich entgehen: sie ist ihnen nicht entgangen. Aber die Neigungen derjenigen, welche mit zu rathen hatten, waren verschieden. Einige führten die Gefahr absichtlich herbei, andere ließen sich dieselbe gefallen. Noch andere leisteten nur geringen Widerstand: ein Theil, weil er seiner Natur nach eines wirksamen Widerstandes unfähig war; ein anderer Theil, weil er die Verantwortlichkeit einer vereitelten Vereinbarung nicht auf sich nehmen gewollt. Die erste Klasse hatte sich zur hartnäckigen Wehr gestellt und die Drohung durchhören lassen: Entweder nach unserm Herzenswunsch, oder kein Verfassungsabschluß. Die Partei, aus welcher diese Klasse sich rekrutirte, rühmt sich noch heute der Errungenschaften: Keine Ministerverantwortlichkeit, keine Steuerverweigerung, und ihre schlecht verhehlte Abneigung gegen jeden Einfluß einer Volksvertretung kleidet sie in das Stichwort: kein parlamentarisches Regiment; ein Feldgeschrei für Mitverschworene und Unwissende, dessen wahre, verfassungsfeindliche Bedeutung nur völlig unerfahrenen und geschichtsunmündigen Verfassungsfreunden unverständlich bleiben kann. Dieser Partei war es bei der Revision der octroyirten Verfassung nur darum zu thun, die Bürgschaften gegen Willkür zu entfernen und die Verfassung selbst widerstandslos gegen solche „Verbesserungen" zu machen, wie sie dieselben von der Zukunft erwartete und später wirklich erlangt hat. Damals vertröstete sie sich, weil ihr die Zeit noch nicht gekommen schien, in welcher sie ihre wahren Neigungen und Endziele offen darlegen durfte, und weil feierliche Versprechen, an denen einzelne hervorragende Persönlichkeiten aus ihrer Mitte theilhatten, noch zu frisch im Andenken waren, um offen widerrufen oder verleugnet zu werden. Entgegengesetzt dachten, die es mit der Verfassung und der wirklichen Herbeiführung beruhigter Zustände ehrlich meinten. Selbst in der Schlußredaction bot ihnen die Verfassung einen gesunden Kern für eine zukünftige Entwickelung. Sie hofften von der Zukunft, was von den sturmerregten Leidenschaften der Gegenwart ihnen nicht zu erlangen schien. Ein längeres Hinziehen des einstweiligen Zustandes war ihren Be-

strebungen nachtheilig. Jeder verstreichende Tag legte die Abspannung und Theilnahmslosigkeit des Volkes klarer dar, brachte ihren Gegnern neuen Anhang und frischen Muth, welcher zu steigender Rücksichtslosigkeit führte. Die Gegenwart war den Rückschrittsmännern noch nicht ganz reif, den Verfassungsfreunden nicht geeignet zum andauernden Kampfe; von der Zukunft versprach sich jeder, was er wünschte, und so entstand ein Compromiß, welchem unsere Verfassung den äußern Abschluß verdankt. Aber eben um deswillen ist sie innerlich unvollkommen und unvollendet geblieben: unvollkommen in ihren mangelnden Bürgschaften, unvollendet in ihren steten Verweisungen auf zu erlassende Specialgesetze. Bei alledem hat vieles Vortreffliche seinen Ausdruck, vieles Zeitgemäße seine Anerkennung in der Verfassung gefunden, und die Verfassungsfreunde rühmten sich mit einem Anschein von Recht, daß das Werk, trotz seiner mannichfachen Mängel, im ganzen den Stempel eines neuen, zeitgemäßen Staatsrechtes an sich trüge und eine günstige Entwickelung verhieße. Nur tiefer blickende Staatsmänner erkannten seine Unzulänglichkeit und seine durch und durch hülflose Scheinnatur. Während das wahre Wesen einer Verfassung in ihrer zwingenden Macht liegt, welche die widerstrebende Willkür einzelner sich unterwürfig macht und die Rückkehr zu alten überlebten Zeiten abschneidet, verlegte die preußische Verfassung den Schwerpunkt in die Personenfrage. Ihr Schicksal hing von dem Charakter, ja von dem Belieben der Männer ab, welchen die Ausführung für die nächste Zeit anvertraut wurde. Eine wohlwollende Regierung hätte das Gegebene befestigen, das Fehlende ergänzen können; eine miswollende Regierung hat es vermocht, ohne Staatsstreich, ohne weithin auffallende große Maßregeln die Verwaltung in die alte Ordnung zurückzuführen, der Verfassung jeden praktischen Einfluß auf das Leben abzuschneiden und die leitenden Gedanken der alten Zeit mit dem Ansehen von Gesetzen zu umgeben. Das Unglück Preußens, oder ich will lieber sagen das Unglück der Zeitgenossen war, daß die Ausführung der Verfassung in dem ersten Zeitabschnitte nach ihrer Entstehung in noch schlimmere Hände gerieth als diejenigen, welche bei ihrem äußeren Abschlusse so überthätig gewesen waren.

Während die Verfassung große Grundsätze als mühsam errungene Erkenntniß eines durch mehrere Menschenalter geführten Kampfes klar und deutlich verkündet hat, während sie Keime eines neuen Lebens in sich bergen sollte, während die Herstellung eines gleichmäßigen, mit den ausgesprochenen Grundsätzen vereinbaren Staatsrechtes vorbehalten, die zur Ergänzung nothwendigen Gesetze benannt, ihr baldiger Erlaß versprochen, ihre Grundzüge vorgezeichnet worden sind, sehen wir in dem hinter uns liegenden zehnjährigen Verfassungsleben überall Hemmung und Zerstörung. Jeder in die Verfassung eingestreute Widerspruch sorgfältig ausgebildet und zu principiellen Gegensätzen erweitert; neue Widersprüche eingeführt; die vorbehaltenen Gesetze in einem schlimmen, zweideutigen Geiste abgefaßt oder gänzlich unterlassen; an den klaren Verfassungsbestimmungen gemäkelt und gehandelt; das alte Staatsrecht gegen das neue in den Kampf geführt und immer der Sieg auf derselben Seite. Kaum war die Verfassung im Jahre 1850 abgeschlossen und beschworen, so zeigte sich, worauf die Partei gezählt, welche, jedem Fortschritte abgeneigt, auf Privilegien und ungebührlichen Einfluß versessen, dennoch um des Vergleiches willen die vielen erleuchteten Bestimmungen bestehen ließ. Sie kannte die Männer im Besitze der Staatsgewalt und rechnete im voraus auf die Stärke des Angriffes und den geringen Widerstand, welchen die so schlecht verbürgte Verfassung würde leisten können. Die Regierung erfüllte nur zu gut die Erwartungen ihrer Freunde. Sie fing sofort den Sturmlauf gegen die Verfassung an; ob sie Gesetze zur Erläuterung einbrachte, ob sie versprochene Gesetze einzubringen unterließ, ob sie im Verwaltungswege in der Lage war die Verfassung unwirksam zu machen, überall zeigte sie einen gleich feindlichen Geist. Waren die Kammern zur Mitwirkung bereit, ließen sie sich durch zweifelhafte Bestimmungen abfinden oder täuschen, so wurden Gesetze gegeben. War die Zustimmung der Kammern nicht zu erhoffen, so stellten die Minister in ihren Verordnungen Grundsätze zur Nachachtung auf und fanden willige Beamte. Wer in demselben Geiste noch über die Vorschriften der Regierung hinausging, durfte des Beifalls seiner Vorgesetzten gewiß sein; einen strengen,

auf seine Stellung schädlich rückwirkenden Tadel wegen Verfassungsverletzung hatte kein Beamter zu fürchten.

In Privatgesprächen und Zeitungsartikeln witzelte die Partei gern über die „löschpapierene Vorsehung". Denselben Standpunkt durfte die Regierung nicht einnehmen; die Verfassung war einmal da, war beschworen, man mußte deshalb in amtlichen Erlassen sich dazu bequemen, von ihr im Ernst zu reden. Aber man bemühte sich, die Verfassung zur Bedeutung eines gewöhnlichen Gesetzes herabzudrücken und mit erheuchelter Loyalität sagte man: die Verfassung könne kein höheres Ansehen beanspruchen, weil es kein höheres Ansehen als das des Gesetzes gebe. Bei der höchsten Achtung vor dem Gesetze würde dieser Gedanke eine irrige Auffassung, einen beschränkten Gesichtspunkt und eine schlechte Würdigung geschichtlicher Hauptabschnitte im Völkerleben darthun. Wie die geschichtliche Entwickelung und die innere Idee, so kennzeichnete auch das geschriebene Gesetz die hervorragende Bedeutung der Verfassung vor allen übrigen Landesgesetzen. Denn eben dazu dient die feierliche Verkündung einer Verfassung, damit sie für den öffentlichen Zustand ein sicherer Wegweiser, für jedes Gesetz ein Prüfstein sei, damit jedes Gesetz als ausgeschieden betrachtet werde, welches mit ihr nicht vereinigt werden kann. Deshalb wird in dem Eide des Königs, der Kammern und der Beamten die Verfassung neben den übrigen Gesetzen besonders erwähnt, damit jeder Schwörende ihre besondere Bedeutung erkenne und in allen staatsrechtlichen Zweifeln zunächst prüfe, wie der Zweifel nach Inhalt der Verfassung zu lösen sei. In diesem Bewußtsein hat man bei der Revision die Verkündigungsformel mit dem Satze geschlossen:

„Wir verkünden dieselbe als Staatsgrundgesetz, wie folgt."

Die Benennung der Verfassung als „Staatsgrundgesetz" sollte verkünden, daß sie ein Gesetz von mehr als gewöhnlicher Bedeutung und die Quelle unsers öffentlichen Rechtszustandes zu sein bestimmt ist. Auf diese besonders erhabene Stellung des Staatsgrundgesetzes kommt die Verfassung wiederholt zurück: im Art. 63, daß nur solche Verordnungen octroyirt werden dürfen,

welche der Verfassung nicht zuwiderlaufen: im Art. 109, welcher den älteren Gesetzbüchern, Gesetzen und Verordnungen eine erneute Sanction gibt, jedoch nur so weit, als sie der Verfassung nicht zuwiderlaufen, sodaß eben nur die nicht widersprechenden älteren Gesetze fortgesetzte Gültigkeit haben und ihre Weihe aus dem Staatsgrundgesetze herleiten: im Art. 107, welcher für jede Abänderung der Verfassung eine zweimalige Abstimmung in den Kammern mit einem Zwischenraume von mindestens 21 Tagen erforderlich macht. Und es verdient hervorgehoben zu werden, daß sowol der Name „Staatsgrundgesetz" sowie die Einschränkungen der Art. 63 und 109 und die zweimalige Abstimmung des Art. 107 Abänderungen der Revision gegen den Wortlaut der octroyirten Verfassung vom 5. December 1848, also nicht zufällig entstanden, sondern mit Vorbedacht gewählt sind. Und mit gutem Recht. Ohne der gebührenden Achtung vor dem Gesetze in seiner abstracten Bedeutung Abbruch zu thun, muß man zugestehen, daß viele Gesetze dem vorübergehenden Bedürfniß des Tages, einer schnell aufgetauchten Ueberzeugung entspringen, ihrer beschränkten Bedeutung wegen oft der Ueberzeugung eines geringen Bruchtheiles des Volkes ihr Entstehen verdanken und leicht einer entgegengesetzten und verbesserten Anschauung oder dem wechselnden Bedürfniß weichen dürfen. In der Verfassung aber soll jedes Wort die Frucht eines vieljährigen Strebens, die gewonnene Ueberzeugung der Volksgesammtheit, die Errungenschaft der fortgeschrittenen Civilisation andeuten. Sie soll deshalb gegen jeden unbedachten Widerspruch, gegen eine nicht reiflich genug erwogene Abänderung geschützt sein. Es ist also eine erheuchelte Loyalität, wenn ein gleiches Ansehen für alle Gesetze und die Verfassung proclamirt wird; nicht aus Achtung vor dem Gesetze, sondern aus Misachtung gegen die Verfassung und zu rückhaltigen Zwecken haben die Regierungsmänner des Jahres 1850 die Lehre des gleichen Ansehens aufgestellt. Leider haben sie die mit dieser Lehre verbundenen Absichten nur zu gut erreicht.

Noch kühner trat Herr von Westphalen mit einem zweiten Grundsatze hervor, welchen er zur praktischen Anwendung brachte und empfahl, und welcher gleichfalls, zur Beschädigung unsers

Rechtszustandes, bereitwillige Anerkennung bei den Verwaltungsbehörden, einzelnen Abtheilungen des höchsten Gerichtshofes und Staatsmännern fand. Er schied die Verfassung in gesetzeskräftige Vorschriften und in allgemeine Grundsätze. Diese letzteren seien blos Regeln für die zukünftige Gesetzgebung, haben keine Gesetzeskraft, namentlich nicht die Aufhebung entgegenstehender älterer Specialgesetze zur Folge. Der erste aus diesem Raisonnement hergeholte und öffentlich ausgeübte Angriff war nicht etwa gegen eine Bestimmung gerichtet, welche ihrer Form nach für ein lediglich Versprechen hätte ausgegeben werden können, oder welche auf ein zukünftiges Gesetz verweist, sondern gegen ein in bündiger Gesetzesform abgefaßtes Gebot. Art. 12 der Verfassung sagt: „Der Genuß der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte ist unabhängig von dem religiösen Bekenntnisse. Den bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechten darf durch die Ausübung der Religionsfreiheit kein Abbruch geschehen.“ Dagegen Herr von Westphalen in mehreren Rescripten: Dies seien allgemeine Grundsätze, welche nicht die Kraft haben, ein bestimmtes älteres Recht ohne weiteres aufzuheben: die in früherer Gesetzgebung ausgesprochene, aus dem religiösen Glaubensbekenntniß entnommene Beschränkung in den bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechten habe noch Geltung, bis ein besonderes Gesetz sie aufheben würde. Möglich, sogar wahrscheinlich, daß die Abneigung dieses Herrn gegen die Juden zu diesem wider die Regeln der Logik und des Wortverstandes verstoßenden Kunststück die erste äußere Veranlassung gegeben hat, denn mit diesen Gründen hat er den Juden die Zulassung zu Schulzenämtern und den jüdischen Rittergutsbesitzern die Ausübung der Kreisstandschaft abgesprochen. Aber nach diesem Ausspruche des Ministers war, soweit die Macht der Regierung ging, keine bedeutende Garantie der Verfassung, namentlich kein im zweiten Theil den Preußen gewährleistetes Recht vor der Degradation zu einem „allgemeinen Grundsatze ohne Kraft und Wirkung“ sicher. Wer die vierzig Artikel „von den Rechten der Preußen“ nachlesen will, findet keinen Satz in bündigerer und nur wenige Sätze in gleich bündiger Gesetzesform ausgedrückt. In der That ist es kaum möglich, den Art. 12 und andere gleich gut

gefaßte Artikel „von den Rechten der Preußen“, wie die voran gehenden Art. 4—11 und mehrere nachfolgende an Schärfe des Ausdruckes und an bündiger und zugleich unbedingt befehlen der Haltung des Tones zu übertreffen. Die Bestimmtheit und Entschiedenheit des Wortlautes in einzelnen Artikeln dieses Titels entspricht der Wucht des Inhaltes, dem allgemein durchgedrungenen Verständniß für die hier verbürgten Rechte und dem durch alle intelligenten Volkskreise fühlbar gewordenen Bedürfniß nach ihrer verfassungsmäßigen Verbürgung. Jeder Satz drückt eine Errungenschaft des unaufhaltsam fortschreitenden Freiheitssinnes aus, bezeichnet den Abschluß eines lange geführten weltgeschichtlichen Kampfes und eines durchsiebenden wissenschaftlichen Streites. Bei keiner dieser Errungenschaften gilt die selbstbeschuldigende Entschuldigung, wie sie Graf Arnim-Boitzenburg wegen der von ihm als Minister gewährten Urwahlen gebraucht hat, daß man aus mangelnder Erfahrung, Unkenntniß des Wesens und in dem Rausche einer alles ergreifenden Bewegung die Gewährung sich habe entschlüpfen lassen. Wer sich nicht völliger Unkenntniß der Weltgeschichte, der Culturgeschichte, der Ereignisse seit den vierziger Jahren und des ihn umgebenden Lebens anklagen will, der wird zugeben, daß Rechte, wie Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetze, Aufhebung der Standesvorrechte, Zugänglichkeit der Aemter, persönliche Freiheit, Sicherheit der Wohnung, Unverletzlichkeit des Eigenthums, Religionsfreiheit, Freiheit der Lehre, Abschaffung der Censur und Entfesselung der Presse, das Recht zur Vereinigung und Versammlung, Entlastung der Grundstücke von feudalen oder andern unablöslichen Beschränkungen lange vor 1848 auch in Preußen Gegenstand eingehender Erörterungen waren, sowol in wissenschaftlichen und populären Schriften, sowie in Gesprächen. Keine Forderung dieser Art ist unvorbereitet aufgetaucht, für jede waren die Wünsche und das Streben derer gewonnen, die nicht ihr selbstsüchtiges Interesse der öffentlichen Ueberzeugung vorzogen. Gerade deshalb ist der Titel von den Rechten der Preußen so rein in der Revision erhalten worden, von der Abneigung der Reactionäre so frei geblieben und meist in zweifelloser Fassung erhalten. Nur an wenigen Stellen dieses Titels ist es gelungen, in versteckter Weise einen zweideutigen

Satz, wie den Art. 14, oder eine aufschiebende Clausel, wie in den die Civilehe vorschreibenden Art. 19, einzuschmuggeln. Vorwiegend aber herrscht Klarheit im Inhalt und Bestimmtheit im Ausdruck. Was uns den Titel von den Rechten der Preußen so lieb und werth macht, das hat ihn der damaligen Regierung zum besondern Gegenstand ihrer zerstörenden Wirksamkeit empfohlen: die Schärfe des Ausdruckes, welche hier so sehr zu rühmen ist, wußte der an sophistischen Künsten reiche Denker der damaligen Regierung, Herr von Westphalen, in eine Angriffswaffe zu verwandeln. Bestimmt war die Allgemeinheit der Vorschriften, um ihnen eine durchgreifende Wirksamkeit zu verschaffen und jeden Zweifel über das gültige Recht zu entfernen: benutzt hat sie Herr von Westphalen, und nach seinem Beispiele die gesammte Regierung, um, soviel als möglich, ihren Einfluß auf das praktische Leben wegzuschaffen.

Die Combination der beiden Lehren von dem gleichen Ansehen aller Gesetze und der Verfassung und von der Unwirksamkeit der allgemeinen Grundsätze gewährte reiche Ausbeute. Bald konnten Herr von Westphalen und Herr von Raumer ihren nach Verfassungsänderungen lüsternen und drängenden Parteigenossen bei den Punkten, in Betreff deren ein abänderndes Gesetz nicht durchzusetzen war, in den Kammern erklären, daß sie infolge ihrer Verwaltungsgrundsätze mit der Verfassung sehr wohl auskommen könnten. Herr von Westphalen konnte die Kreis- und Provinzialstände wiederherstellen, den Gottesdienst der gesetzlich anerkannten Dissidenten wie politische Versammlungen bewachen, die Juden von den staatsbürgerlichen Rechten ausschließen, die alte Polizeiwirthschaft mit ihren Verhaftungen, willkürlichen Strafen, Ausweisungen zu einer seit Jahrzehnten ungekannten Wirksamkeit erhöhen, die nicht reactionären Vereine schließen, die mißliebigen Beamten entfernen, die Presse zum Schweigen bringen, wenn sie keinen Beifall zollen wollte. Herr von Raumer konnte statt des versprochenen Unterrichtsgesetzes seine Schulregulative erlassen, die öffentlichen Schulen Preußens in Anstalten zur Fortbildung seiner Parteianschauungen umwandeln, Privatschulen unterdrücken, den besonderen Religionsunterricht für die Kinder der Dissidenten verbieten. Herr Simons konnte die

Juden von der Zulassung zu den Staatsprüfungen ausschließen, die Staatsanwaltschaft in Abhängigkeit bringen, eine neue Klasse versetzbarer und abhängiger Richter schaffen, Herr von der Heydt mit den Eisenbahnen, Bergwerken und den öffentlichen Verkehrsanstalten nach seiner eigenen Einsicht schalten. Alles im Wege der Verfügung und vieles unter äußerster Nichtbeachtung des Staatsgrundgesetzes.

Der Verwaltungsweg empfahl sich als bequemes Mittel, die strengen Grundsätze der Verfassung aus dem Leben zu verdrängen. Jeder Minister spielte dabei in seinem Fache Gesetzgeber, Richter und Vollzieher, und es ging so weit, daß jeder Minister seinem Collegen die Grundsätze überließ, nach welchen er in seinem Fache das Verhältniß zu den angezweifelten Stellen der Verfassung einrichten wollte. Eine mehr freundliche oder feindliche Gesinnung gegen die Verfassung störte die Harmonie der Collegen nicht, und der Ministerrath schloß Männer verschiedener Schattirung in sich; nur durfte es keiner mit der Verfassung zu ernst nehmen. Der Minister konnte auf seine Beamten rechnen. In Preußen, wie in jedem Staate, der überwiegend von den fürstlichen Beamten verwaltet wird, hat der Minister viele Stellen mit Gehalt und Rang zu vergeben und über das Aufsteigen zu höherem Gehalte und zu höheren Stellen zu verfügen. In Preußen, wie in allen übrigen Staaten, in denen die Sucht einheimisch ist, durch eine Staatsstellung sich zu versorgen und einen hohen Rang in der Staatsdienerliste einzunehmen, ist der Andrang zu den Staatsämtern sehr groß. Der Durchschnitt der Beamten denkt, wie der Durchschnitt der Menschen, zuerst an seine nächsten Interessen. Bei dem sehr mäßigen Wohlstande Preußens strömen die meisten Anwärter zu Beamtenstellen aus wenig bemittelten Familien zu. Das spärliche Gehalt ist ihnen der Regel nach zu den dringendsten Lebensbedürfnissen unentbehrlich und die geringste Gehaltsverbesserung oder außerordentliche Belohnung bietet eine bedeutende Erhöhung des Lebensgenusses. Zu diesen ernsten Lebensinteressen kommt eine höchst reizbare Empfänglichkeit für Titel und Orden. Man denke sich nun die Macht eines Ministers, der Aemter verleiht, aufrücken läßt, außerordentliche Belohnungen austheilt und

zu Titeln und Orden verhilft, das heißt, wenn er gnädig gestimmt ist. Ein solcher Mann ist den bedürftigen Amtsanwärtern und Beamten das Schicksal auf Erden. Die große Mehrzahl der Beamten, welche in ihren gewöhnlichen Eigenschaften der großen Mehrzahl der Menschen entspricht, liebt es, mit dem Schicksal auf gutem Fuß zu stehen. Der durchschnittliche Beamte will es nicht mit dem Minister, dem Spender der Gehaltsverbesserungen und Rangerhöhungen verderben, die Thatkräftigen wollen seine Aufmerksamkeit auf sich lenken. Kaum war bekannt geworden, daß die Minister weniger auf die innere Gesinnung, als auf die äußere Willfährigkeit sehen, diese aber und eine Anbequemung an ihre politischen Anschauungen unerbittlich und unnachsichtlich fordern, so richtete die große Mehrzahl der Beamten ihr Thun danach ein und in kurzer Zeit war jeder Minister sicher, daß er von einem Ende des Landes zum andern keinen Widerstand aus dem eigenen Lager zu fürchten hatte und daß er auf seine Beamten rechnen durfte. Nun kam es vor allem darauf an, den unverrückbaren Schwerpunkt der Verwaltung bei den königlichen Beamten zu erhalten.

Dazu bedurfte man der Abänderung einiger Verfassungsbestimmungen und bestehender Gesetze. Nach dieser Richtung hin drängte noch eine andere Erwägung.

Durch die Verwaltung war für die Zeit, in welcher die Reaction die Regierungsgewalt in Händen hatte, ein Zustand gesichert, welchen die Minister von Westphalen und von Raumer später als „auskömmlich" bezeichneten. Aber auch die Zukunft sollte gegen die mögliche Wandlung der Dinge sichergestellt werden. Die damalige Regierung wollte die Macht ihrer Partei nicht ganz von ihrer eigenen Dauer abhängig sein lassen. Sie hatte aus eigener Erfahrung die leichte Biegsamkeit der ihr untergeordneten Verwaltungsbeamten kennen gelernt. Würde ihre Partei von der Regierung gänzlich verdrängt, so sah sie voraus, wie leicht sich dann alles bis unten hinab ändern ließe. Um einer solchen Gefahr vorzubeugen, ließ sich die Abänderung von Verfassungsbestimmungen und Gesetzen und die Mitwirkung der Gesetzgebung nicht entbehren. Die Kammern waren aus solchen Wahlen und in einer solchen Zusammensetzung hervorgegangen, daß die Regierung in einem gewissen Sinne

auf ihre Mithülfe rechnen durfte. Die Demokraten hatten sich grundsätzlich der Abstimmung bei den Wahlen enthalten; eine große Anzahl freisinniger Wähler war ohne Verabredung fortgeblieben. Die Regierung hingegen hatte alles, was von ihr oder der reactionären Partei abhängig war, Beamte, Verwandte von Beamten, Inhaber concessionspflichtiger Gewerbe, Lieferanten, zu der Wahlurne befohlen und in der öffentlichen Abstimmung bewacht. Wie die Urwähler, so die Wahlmänner, so die große Mehrzahl der Abgeordneten. Unter ihnen fand die Regierung ihre Landräthe und andere Beamte wieder, welche außerhalb der Kammern ihre besten Stützen und Werkzeuge waren. Aber immerhin war der öffentliche Zustand noch nicht so weit gesunken, daß die Regierung auf verläßliche Mehrheiten in beiden Häusern wie auf blinde Werkzeuge hätte rechnen dürfen. Die Kammern waren in der Richtung der Regierung zu folgen bereit, aber Vorsicht in der Leitung that noth. Der Sturz des Ministeriums durfte in keinem Falle gewagt werden, weil er eine Aenderung in den Regierungsgrundsätzen hätte zur Folge haben können und damit für die Reaction alles verloren gewesen wäre. Die Regierung schritt deshalb in einer Weise vor, welche ich das gemischte System nennen möchte. Sie mischte einseitige königliche Anordnungen, Gesetze und Ministerialerlasse so wirr durcheinander, daß kaum zu unterscheiden war, was von dieser oder jener Gattung herrührte. Das System war nicht als Erfindung, sondern in der Anwendung neu. Unter der unabhängigen Alleinherrschaft pflegte oft ein Ministerialerlaß mit Gegenständen der Gesetzgebung sich zu beschäftigen, und selbst unter Juristen herrschte zuweilen Streit über die Grenze der Gültigkeit von Ministerialerlassen. Dieses gemischte System stutzte die Regierung für den Gebrauch zum Scheinconstitutionalismus zu. Verordnungen gingen wie Quartiermacher voran und bereiteten neue Gesetze vor; Ministerialerlasse folgten den neuen Gesetzen, gaben ihnen eine Deutung, welche man beim Werden der Gesetze nicht ausgesprochen, und zogen Folgerungen, an welche die Gesetzgebung nicht gedacht hatte. Das System bewährte sich vortrefflich und feierte in späteren Tagen seinen höchsten Triumph.

Die Uebernahme des Ministerpräsidiums durch Herrn von

Manteuffel und der Eintritt des Herrn von Westphalen in das Ministerium bezeichnen in der innern Politik der funfziger Jahre insofern einen Wendepunkt, als von da ab die Regierung offen zur Reaction übertrat und die Richtung ihrer Bestrebungen unverkennbar bezeichnete. Herr von Manteuffel, der als Minister des Innern unter dem Grafen Brandenburg in kurzen Sentenzen und zweideutigen Ausdrücken über hohe Fragen „befriedigende" Auskunft zu geben pflegte und oft den Beifall der „Liberalen" in den Kammern sich errang, verkündete als neuer Ministerpräsident das Programm der Reaction als das der Regierung: „daß ein Wendepunkt in der Politik des Ministeriums eingetreten sei und daß mit der Revolution entschieden gebrochen werden müsse". Er meinte, daß im Innern die Grundsätze der noch nicht ein Jahr alten Verfassung verlassen werden sollten. Was der Ministerpräsident in Worten aussprach oder errathen ließ, das zeigte Herr von Westphalen handelnd an. Dieser Minister muß als der bewußte Leiter, die Seele der Reaction und der Anführer zu allen Verderbtheiten der funfziger Jahre bezeichnet werden. Sei es, daß er bei dem Eintritte in das Ministerium die Verpflichtung dazu übernommen hatte, sei es, daß er, da er erst nach der Verfassungsrevision eingetreten war und keinen Theil an derselben hatte, sich frei und ledig von allen Rücksichten fühlte, sei es, daß er in seiner Eigenschaft als Minister des Innern im vordersten Treffen stand: — von ihm gingen die gesetzesverdreherischen Auslegungen, die verfassungswidrigen Anweisungen und andere Beispiele von Rechtsbruch aus. Die anderen Minister ahmten in ihrem Ressort nach. Wenige Monate war Herr von Westphalen im Amte, so wiesen Verfassung und organische Gesetze die Merkmale seiner zerstörenden Thätigkeit auf, und die Verwaltung fühlte sich entfesselt, mehr als je zuvor in Preußen. Mit der **Presse** war er schnell zu Ende. Das Gesetz bezeichnete die Fälle, in welchen der **Richter** infolge von strafrechtlichen Verurtheilungen die Concession zum Gewerbebetriebe eines Buchhändlers, Buchdruckers, Antiquars, Leihbibliothekars u. s. w. entziehen muß oder entziehen kann. Die Verfassung verbürgte der Presse volle Freiheit, verwies die Beschränkungen zur gesetzlichen Feststellung und schloß jede arbiträre Gewalt aus. Unbekümmert hierum

ließ Herr von Westphalen durch Beamte der Verwaltung Buchdruckern, Buchhändlern, Antiquaren und Leihbibliothekaren Concessionen entziehen; er interpretirte, daß die Gewerbeordnung auch für diese Gewerbe noch gültig sei und das Preßgesetz die Entziehung der Concessionen nicht auf den richterlichen Ausspruch allein anweise. Die Kammern erhoben vergeblich Einspruch; der Rechtsweg wurde von einzelnen Privatleuten versucht, aber durch Competenzconflict gehemmt und durch den Gerichtshof zur Entscheidung der Competenzconflicte für ausgeschlossen erklärt. — Die Freiheit des religiösen Bekenntnisses vernichtete Herr von Westphalen, indem er die Freien Gemeinden durch Rescripte nicht nur unter das Vereinsgesetz stellte, sondern für politische Clubs erklärte. Gleichzeitig gab er sie in seinen Rundschreiben an die Regierungen für höchst gefährliche Clubs aus, verbot den Gemeindebehörden, ihnen irgend eine Unterstützung zuzuwenden, ermächtigte die Polizeibehörden, die gottesdienstlichen Handlungen der Freien Gemeinden und ihrer Seelsorger als politische Kundgebungen zu behandeln, mit Polizeistrafen zu bedrohen, und wies die Regierungen an, auf die Auflösung der Gemeinden überall hinzuwirken. Die Unterdrückung gelang bis auf wenige Ausnahmen, und es finden sich noch heute Gerichtshöfe, welche auf Grund jener Rescripte und Polizeiverordnungen trotz der Verfassung Recht sprechen. Aber Verfassungs- und Gesetzesbrüche dieser Art erscheinen nur als einzelne Ausführungen des ganzen Systems, welches die Regierung einhielt, und müssen in diesem Theile meiner Abhandlung gegen die Darstellung der großen Grundzüge zurücktreten, durch welche die Regierung das ganze Staatswesen zu verändern strebte und verändert hat.

Auf zwei Dinge kam es der Regierung hauptsächlich an: in der Gesetzgebung, das Ständewesen wiedereinzuführen und dem Adel einen erhöhten Einfluß zu verleihen: in der Verwaltung, den Schwerpunkt bei den königlichen Beamten zu erhalten. Die reactionäre Partei sucht die Meinung zu verbreiten, daß sie die Beamtenherrschaft nicht begünstige und ihr abhold sei. Diese Prahlerei ist eine Mischung von etwas Wahrheit und viel Lüge: ein Recept, welches von jeher die Sophisten für unfehlbar erklärt haben, wenn es auf die Täuschung großer Massen abgesehen ist. Wahrheit ist,

daß die reactionäre Partei gern dem Adel Vorrechte zuwendet und diese vor Eingriffen der Beamten sicherstellen möchte. Wo aber die Herrschaft der Bevorrechteten aufhört, ist ihnen die Herrschaft der königlichen Beamten willkommen. Selbst ein kurzes Ministerialinterregnum einer anderen Partei, welcher dann das Beamtenheer zeitweise untergeordnet ist, verleitet sie nicht zu einer wesentlichen Schwächung der Beamtenherrschaft, wohl wissend, daß diese niemals zur Grundlage einer wahren Volksfreiheit werden wird. Gegen Ständewesen und Beamtenherrschaft hatte die Verfassung wirksame Vorkehrungen getroffen. Der Art. 4 hob die Standesvorrechte auf, stellte die Gleichheit aller Preußen vor dem Gesetze her und machte die öffentlichen Aemter allen Personen zugänglich, welche die gesetzlichen Bedingungen erfüllten. Der Art. 40 verbot die Errichtung neuer Lehen und Familienfideicommisse und befahl die Umwandlung der bestehenden in freies Eigenthum. Art. 42 schloß alle privatrechtlichen Beschränkungen der Verfügungen über das Grundeigenthum als unzulässig aus, gewährleistete die Theilbarkeit des Eigenthums und die Ablösbarkeit der Grundlasten und hob unter anderem auch die Gerichtsherrlichkeit, die Polizei und obrigkeitliche Gewalt der Gutsherren sowie die Privilegien und Hoheitsrechte gewisser Grundstücke auf. Der Titel V beseitigte das ständische Element aus der Vertretung des gesammten Landes, der Titel IX aus den Vertretungen der Gemeinden, Kreis-, Bezirks- und Provinzialverbänden. Derselbe Titel setzte in der Vertretung und der Verwaltung der Gemeinden, Kreise, Bezirke und Provinzen, für welche das System der Wahlkörper und der Grundsatz der Selbstverwaltung verfassungsmäßig anerkannt wurde, der Allmacht königlicher Beamten einen hemmenden Damm entgegen. Endlich erkannte der Art. 97 die Verantwortlichkeit aller Beamten an, indem er die gerichtliche Verfolgbarkeit aller Civil- und Militärbeamten wegen Ueberschreitung ihrer Amtsbefugnisse und hierdurch verübter Rechtsverletzungen aussprach und das Erforderniß einer vorgängigen Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde für unstatthaft erklärte. Was ist von den aufgezählten Schutzmitteln gegen Ständewesen und Beamten-

herrschaft unangetastet geblieben? Nur der Art. 4. Uneingeweihten allerdings unverständlich, weshalb gerade die absolute Aufhebung aller Standesvorrechte und die Gleichheit vor dem Gesetze verschont geblieben sind; uns aber recht bezeichnend. Dieser Artikel wurde in die Kategorie der „allgemeinen Grundsätze" geworfen und mochte als Glaubensbekenntniß mit hohem Inhalte und gar keiner Wirkung stehen bleiben. Dieser Erwägung verdankt er seine formale Fortdauer, aber kein Wort desselben ist eine Wahrheit geblieben. Die übrigen erwähnten Verfassungsbestimmungen, welche keine Handhabe der Umgehung in ihrer ausgedehnten Allgemeinheit darboten, mußten aus der Verfassung gelöscht werden.

Am frühesten wurde der Art. 40 in Arbeit genommen. Die Neubildung von Lehen war nicht zu retten: sie hatte schon um beinahe anderthalb Jahrhunderte in Preußen sich überlebt und in dem Staatsrechte des ersten Königs keinen Platz gefunden. An Stelle des Lehns war die Stiftung von Familienfideicommissen zur Grundlage standesherrlicher Rechte und eine Hemmung des nationalen Wohlstandes geworden. Um den schädlichen Einfluß dieser Institution zur vollen Würdigung zu bringen, führe ich einen Satz des nicht oberflächlichen Geschichtsforschers Schlosser an. Er zählt zu den bedeutendsten Bestimmungen der französischen Verfassung von 1791 die Aufhebung des Rechtes der Erstgeburt und der Substitutionen durch das Testament und sagt: „Diesen beiden Punkten schreibt man es ganz allein zu, daß in den nächsten Jahrzehnten trotz eines ungeheuern Menschenverlustes Frankreichs Bevölkerung um ein Fünftel zugenommen hat." Bei der preußischen Regierung aber überwog die Rücksicht auf das ständische Interesse. Herr Simons begann die Fehde schon im Jahre 1850 publicistisch in seinem Justizministerialblatte und durch Rundschreiben an die Gerichte und Anfragen bei ihnen. Vorkehr, die alten Fideicommisse aufzuheben, ist selbstverständlich nicht getroffen worden. Die Agitation schloß mit einem Gesetze, welches den Art. 40 aufhob und die Errichtung neuer Familienfideicommisse zuließ. Sie sind seitdem beim Adel beliebter als je zuvor geworden, und man meint, daß sie bei reichen Bürgerlichen als Vorbereitung für den Adelstand in Gebrauch seien.

Als man später das Fundament der Staatsverfassung aufriß, um es mit ständischem Material zu erneuen, wurde der Fideicommißbesitz in das neue Fundament eingefügt.

Am hervorragendsten in ihrer Bedeutung, am unheilvollsten in ihrer Wirkung und am lehrreichsten, wie man in den funfziger Jahren Verfassung und organische Gesetze verbesserte, sind die Maßregeln, welche die Regierung einschlug, um die alten Kreis- und Provinziallandtage wiederherzustellen, die Gesetze betreffend die Organisation der Gemeinden und höheren Verbände aufzuheben und eine Erste Kammer in der Gestalt des jetzigen Herrenhauses in ein **thatsächliches** Dasein zu rufen.

Ich beginne mit der Behandlung, welche die durch die Verfassung verbürgte Organisation der Gemeinden und höheren Verbände erfahren hat. Mit ihr waren die Operationen zur Wiederbelebung der Stände innig verflochten, und beide Maßregeln dienen dazu, dem jetzigen Herrenhause auf den Trümmern der Verfassung vom 31. Januar 1850 den Boden zu ebnen. Aus doppelten Gründen sehe ich mich genöthigt, einen kurzen Rückblick auf die vormärzlichen Zustände und auf die geschichtliche Vorzeit der im Jahre 1850 ergangenen organischen Gesetze zu thun: einmal, um eine klare Anschauung von dem jetzigen Zustande des Gemeindewesens für meine spätere Darstellung vorzubereiten; dann auch, um nachzuweisen, daß die Regierung keineswegs von **conservativen** Grundsätzen geleitet wurde, und daß ihr Krieg gegen die Organisation der Gemeinden und höheren Verbände kein Krieg gegen die Revolution war, mit welcher sie zu brechen versprochen hatte, sondern ein Krieg gegen die naturgemäße und geschichtliche Entwickelung Preußens. Es ist ein beliebter Vorwurf der reactionären Partei, daß das tolle Jahr 1848 Wünsche und Gesetze emporgewirbelt habe, welche der ruhigen Ueberlegung der späteren Jahre weichen müssen. Der Vorwurf ist bei den meisten Gelegenheiten unwahr und frivol. Am irrigsten aber wäre es, ihn gegen die Organisation der Gemeinden und höheren Verbände zu richten.

Die Idee, den Staat von unten aus zu kräftigen, ihm durch Betheiligung der Bürger an der Gemeinde- und Provinzialverwaltung alle geeigneten Kräfte zuzuführen, drang schon 1808 in die

preußische Gesetzgebung ein. Die bedeutenden Staatsmänner der damaligen Zeit suchten in ihr die Rettung vor Schmach und Untergang, welchen die haltlose Politik der vorangegangenen Zeiten den Staat ausgesetzt hatte. Ihr entsprang die Städteordnung vom 19. November 1808, welche eine für die damaligen Zustände fast wunderbare Selbständigkeit den größeren Stadtgemeinden auch der Staatsverwaltung gegenüber einräumte, um, wie es in den schlichten Eingangsworten heißt: in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden und durch die Theilnahme an der Verwaltung bei den Bürgern Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten. Eine Ordnung der Dorfgemeinden in demselben Sinne war unmöglich, weil das Material zu einer freien Vertretung in denselben fehlte, weil die Unterthänigkeit noch nicht abgeschafft und die Abhängigkeit der Landbewohner von den Gutsherren mit Banden geknüpft war, welche ohne Erschütterung der Vermögensverhältnisse nicht auf einmal gelöst werden durften. Aus demselben Grunde war es gleich unmöglich, eine Gliederung von Verbänden größerer Landestheile durch Wahlkörperschaften herzustellen. Man suchte eine bessere Zukunft vorzubereiten und für die Gegenwart, so gut es anging, dem Uebel abzuhelfen. Die agrarische Gesetzgebung bereitete vor, indem sie die Unterthänigkeit aufzuheben, das ländliche Grundeigenthum zu entlasten, die schädlichen Gemeinschaften zu lösen, die freie Arbeit zu erweitern und so einen vermögenden und intelligenten Bauernstand vorzubereiten anfing. Abhelfen sollte eine bessere Verfassung der Verwaltungsbehörden, zu welcher „die Geisteskräfte der Nation und des einzelnen auf die zweckmäßigste und einfachste Art in Anspruch genommen“ werden sollten (Publicandum vom 16. December 1808), und eine directe Betheiligung landständischer Repräsentanten bei den Centralbehörden. Die Bestimmung der Repräsentanten war: „die öffentliche Administration mit der Nation in nähere Verbindung zu setzen, den Geschäftsbetrieb mehr zu beleben, durch Mittheilung ihrer Personen- und Sachkenntniß zu vereinfachen, die Mängel der öffentlichen Verwaltung zu rügen und sich und die Nation von der Redlichkeit und Ordnung der öffentlichen Verwaltung zu überzeugen“ (Verordnung vom 26. December 1808). Die Macht der Centralbehörden erhielt

sich und artete durch die Schuld der späteren Gesetzgebung in eine überwuchernde Bureaukratie aus. Die Mitwirkung und Aufsicht der ständischen Repräsentanten fiel fort. Wie hätten die außerhalb des Volkes stehenden Landstände zur Vermittelung der Verwaltung und des Volkes beitragen sollen? Nach wenigen Jahren war dieses Institut seiner innern Gehaltlosigkeit erlegen. Die Befreiung der ländlichen Bevölkerung in *materieller* Beziehung schritt rasch vorwärts, in weit geringerem Maße aber die *geistige* Emancipation. Ehe die ländliche Bevölkerung für diese vorbereitet war, hatte die Bureaukratie überhand genommen, welche nicht gewillt war, zu Gunsten einer freien Gemeindeordnung dem besten Theile ihrer Macht zu entsagen. Neben ihr waren die Provinzial- und Kreisstände ins Leben gerufen, welche wesentlich auf den Vorrechten der Rittergutsbesitzer und des Adels gegründet waren und einer ländlichen Gemeindeordnung hindernd im Wege standen. Die Städteordnung aber blühte auf, und unter ihr entfaltete sich das Gemeindeleben in den größeren Städten zu einem der mächtigsten Bewahrer der Freiheit und der geistigen Regsamkeit. Um so greller stach dagegen die chaotische Verwirrung auf dem Lande ab, wo die vielfachen Absonderungen und Rechtsverschiedenheiten zwischen Erb- und Lehnschulzen, Bauern, Halbbauern, Kossäthen, Häuslern, Einliegern, Arbeitern und vielen anderen Gattungen sorgfältig erhalten wurde; wo an den meisten Stellen eine unsichere Ueberlieferung die Stelle von Gesetzen vertrat, ohne deren Schutz zu gewähren; wo jedes Dörfchen nach eigenen unbestimmten, oft nur den Staatsbehörden bekannten Regeln verwaltet wurde, welche man Ortsverfassung nannte. So bestand der dreifache Widerspruch einer freien Städteordnung, einer chaotischen Unordnung in den Landgemeinden und einer Herrschaft des Rittergutsbesitzes und des Adels in den höheren Verbänden, in welchen die Städte und der Bauernstand eine sehr untergeordnete Rolle spielten, selbst in Uebernahme von Lasten dem Willen des bevorrechteten Adels und der Ritter unterworfen waren, allenfalls gegen grobe Ausschreitungen Schutz bei den Behörden suchen mußten. In den aufgeregtesten Jahren, in der Periode der mächtig anschwellenden Wünsche gab es in allen größeren Städten Zufriedenheit mit der Städteordnung, an welcher höchstens einige

mäßige Verbesserungen verlangt wurden neben der beharrlichen Forderung, daß die Landgemeinden und höheren Verbände in dem Geiste der Städteordnung organisirt würden. Im Jahre 1848 wurde durch ein Gesetz (vom 24. Juli) der schlimmste Misbrauch, das Recht des Kreistages, Ausgaben zu beschließen und die Kreiseingesessenen dadurch zu verpflichten, beseitigt. Auf allen Kreistagen waren der Adel und die Rittergutsbesitzer in der Mehrzahl, die Vertretung der Städte und der Landgemeinden ganz gering an Zahl und Einfluß. Nichtsdestoweniger hatte der Mehrzahl der Kreistagsmitglieder, welche auch an Grundbesitz und Vermögen einen geringeren Bruchtheil auszumachen pflegte, das Recht zugestanden, Ausgaben für den Kreis zu beschließen, den Nutzen nach Ermessen zu vertheilen und die beiden anderen Stände mit, meistens den weit größten Theil der Kosten bezahlen zu lassen. Dieser Misbrauch wurde in dem vorläufigen Gesetz vorweg aufgehoben. Die Verfassung und die kurz darauf erlassenen beiden Ordnungen für die Gemeinde und für die höheren Verbände (vom 11. März 1850) erfüllten die übrigen Wünsche. Die Verfassung gewährleistete (Art. 105) eine für den ganzen Staat gemeinsame Organisation der Gemeinden, Kreise, Bezirke und Provinzen, und als Grundsätze für dieselbe: selbständige Verwaltung und Wahlkörperschaften. Die Gemeindeordnung beseitigte das Chaos in den Dorfverwaltungen, verwirklichte die Aufhebung der Gutsobrigkeit und gutsherrlichen Polizei, stellte eine der Form nach einheitliche Gliederung über das ganze Land her und verband mit derselben eine weise Achtung vor den besonderen Ortsbedürfnissen, indem sie jeder Gemeinde die Bildung einer besonderen Verfassung und die Schöpfung eines ihr allein gehörigen Statuts gestattete: in dem Statut durfte allen den Grundideen der Gemeindeverfassung nicht zuwiderlaufenden Ortseigenthümlichkeiten Rechnung getragen werden. Die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung bestätigte die nach Inhalt der Verfassung bereits erfolgte Aufhebung der älteren Gesetze über Kreis- und Provinzialstände und schuf Wahlversammlungen für die höheren Verbände, in welchen die Gemeinden eine mit Freiheit der Bewegung gepaarte Centralisation erhielten, andererseits gegen eine allzu scharf ausgleichende Centralisation in der

Verwaltung des Gesammtstaates geschützt wurden. Die Anzahl der Vertreter in den Kreis- und Provinzialversammlungen war nicht gering, das Wahlrecht mäßig doch nicht ängstlich beschränkt; die Verhandlungen sollten öffentlich geführt werden. Hier war ein Feld für die Talente und Fähigkeiten in allen Abstufungen, eine Vorschule zu dem höchsten Berufe der Volksvertretung. Hier war Gelegenheit, reifende Erfahrung zu sammeln, zu staatsmännischer Einsicht sich heranzubilden, und das Volk konnte die Befähigten kennen lernen. Bei allen Mängeln in dem Einzelnen der beiden Gesetze darf man sagen, daß sie die Idee der preußischen Politik aus dem Jahre 1808 zur Ausführung brachten und Preußen aus einem losen Verbande von Provinzen in einen organisch einheitlichen Staat verwandelten.

Die Reaction erklärte die beiden Gesetze für eine Ausgeburt der Revolution, und im Programm zum Bruche mit der Revolution standen dieselben an der Spitze der Proscriptionsliste. Um auf dem Verfügungswege die Kraft der Gesetze zu untergraben und die thatsächliche Wiederherstellung der alten Zustände vorzubereiten, mißbrauchte Herr von Westphalen das Zutrauen, welches die Kammern bei der Abfassung der Gesetze der Regierung geschenkt hatten, auf eine unerhörte Weise. Die Durchführung der Gemeindeordnung mußte einige Zeit in Anspruch nehmen. Die Vertretungen der höheren Verbände konnten erst nach jenem Zeitpunkte gebildet werden. Einzelne vorübergehende Bestimmungen waren für die Zwischenzeit nothwendig; in gleicher Weise waren Behörden erforderlich, welche bei der Ausführung der Gesetze mitwirken sollten. Der Minister des Innern erhielt die Vollmacht, die vorübergehenden Bestimmungen zu erlassen und die Behörden für die Ausführung des Gesetzes über die höheren Verbände zu bezeichnen. Mit diesem Mandat in der Hand machte der Minister den kürzesten Weg zur Zerstörung beider Gesetze. Er befahl in einem Ministerialerlasse den Oberpräsidenten, die Provinziallandtage einzuberufen. Für die Gesetzmäßigkeit dieser Maßregel berief er sich auf seine Vollmacht. Er dürfe die Behörden benennen, welche inzwischen die Stelle der zukünftigen Provinzialvertretungen einzunehmen hatten, und obschon der Art. 66 des Gesetzes vom 11. März 1850 ausdrücklich sagt: „Alle Gesetze über die Kreis- und Provinzialstände

sind aufgehoben", obschon sein Vorgänger Herr von Manteuffel in Ausführung des obenerwähnten Mandats durch einen Circularerlaß andere Organe für die bei der Ausführung der Gesetze nothwendigen Vertretungen der Kreise und Provinzen bezeichnet hatte, legte Herr von Westphalen die Gesetze doch dahin aus, daß die Provinziallandtage noch rechtsbeständig und die alten Gesetze einstweilen noch anwendbar wären. Gegen die möglichen Wahlverweigerungen, unvollzähligen Versammlungen und Proteste traf er willkürliche Anordnung, und wo es noththun würde, dispensirte er im voraus auch von den Vorschriften der alten Gesetze. Natürlich führten alle Oberpräsidenten und Unterbeamten den Befehl des Ministers aus. Wahlberechtigte Gemeinden leisteten Widerstand; man half sich mit Minderheitswahlen und ohne ihre Wahlen. Die Provinziallandtage traten zusammen; ein reiches Material wurde ihnen zur Berathung und Beschlußfassung vorgelegt, darunter auch die Aufforderung zu Gutachten über den Werth der beiden Gesetze vom 11. März 1850. In der Kammer zur Rede gestellt, fügte Herr von Westphalen zu den bereits erwähnten Gründen einen neuen hinzu, indem er rundweg erklärte, daß er die neuen Ordnungen und ihr Princip für verderblich hielte und daß es seine Meinung wäre, zu der ständischen Gliederung und zur Interessenvertretung zurückzukehren. Die von ihm beabsichtigten, auf ständischer Grundlage beruhenden Gesetze kamen nicht zu Stande; aber er gelangte ohne sie zu seinem Ziele. Unter dem 19. Juni 1852, länger als 2¼ Jahre nach dem Erlasse der Gesetze, befahl eine vom Gesammtministerium gegengezeichnete königliche Verordnung, daß mit der Einführung der Gemeindeordnung und der Bildung der höheren Verbände nicht weiter vorzugehen. Der Minister des Innern wurde beauftragt, das Weitere zu veranlassen und die nothwendigen Anordnungen zu treffen. Sofort erklärte dieser sämmtliche alten Gesetze, Statuten und Verordnungen über die Verfassung der Gemeinden für gültig und wirksam. Sich selbst behielt er die Entscheidung vor, ob die neue Gemeindeordnung, wo sie genügend vorbereitet wäre, hier und da eingeführt werden sollte. Seinen Beamten trug er auf, den durch seinen Ausspruch wiederhergestellten Gesetzen volle Autorität zu verschaffen.

Nebenher fiel ein anderes Vorrecht für die Gutsherren ab. Art. 114 des Staatsgrundgesetzes enthielt die Uebergangsbestimmung: „Bis zur Emanirung der neuen Gemeindeordnung bleibt es bei den bisherigen Bestimmungen hinsichtlich der Polizeiverwaltung.“ Nun war zwar die Gemeindeordnung schon am 11. März 1850 emanirt, ihre verzögerte Durchführung und deren spätere Unterbrechung konnte die Thatsache nicht mehr rückgängig machen: Herr von Westphalen aber konnte dies durch eine neuerfundene Auslegung des Wortes „Emanirung“. Diese sei für jede einzelne Gemeinde besonders zu bestimmen und falle mit der öffentlichen Bekanntmachung zusammen, daß die neue Gemeindevertretung gebildet sei; für die Gemeinden, in welchen diese Bekanntmachung noch nicht geschehen, sei die Gemeindeordnung noch nicht emanirt, bestehe also die gutsherrliche Polizei noch fort. Auch diese wurde überall eingeführt, wo sie der Gutsherr übernehmen wollte; aufgehoben blieb sie nur, wo der Gutsherr die Kosten scheute und die Polizeigewalt zurückwies. — Die gesetzliche Sanction der königlichen Verordnung folgte nach. Ein Gesetz vom 27. Mai 1853 hob die in der Verfassung enthaltenen Grundzüge für die Gemeindeordnung und die Ordnung der höheren Verbände (Art. 105) auf und setzte das allgemeine Versprechen an die Stelle, daß die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen durch besondere Gesetze näher bestimmt werden sollen. Ein anderes Gesetz von demselben Tage hob die beiden Ordnungen vom 11. März 1850 endgültig auf, stellte die alten Städteordnungen, Landgemeinde-, Kreis- und Provinzialverfassungen wieder her und versprach besondere provinzielle Gesetze zur Fortbildung. Gleichzeitig fiel auch das Gesetz (vom 24. Juli 1848), welches den Kreistagen das Recht entzog, die Ausgaben für den Kreis festzusetzen und die Kreiseingesessenen dadurch zu verbinden.

In dem Entwurf zu dem Gesetz, welches alles dies bewirkte, waren die Worte „Kreis- und Provinzialstände“ nicht gebraucht und die hierauf bezüglichen Gesetze nicht direct benannt. Man wollte diejenigen unter den Abgeordneten nicht abschrecken, welche gern der Regierung freie Hand ließen, aber auch ihr die Verantwortlichkeit aufbürdeten und nicht selbst als Urheber eines Verfassungsbruches erscheinen wollten. Nicht jedem Ab-

geordneten war die Kühnheit der Leiter zuzumuthen oder gar die herausfordernde Rücksichtslosigkeit des Herrn von Westphalen. Von einer anderen Anzahl war ohne ungeheueren Druck die Zustimmung nur dann zu erwarten, wenn ihnen möglich gemacht wurde, im Geheimen unter dem Gesetze sich etwas anderes zu denken, als was die Regierung beabsichtigte, was sie in provisorischen Maßregeln als ihre Absicht bereits angedeutet hatte und was sie auszuführen willens war. Darauf hatte die Regierung in der Wortfassung des Entwurfes Rücksicht genommen. Die Kammern thaten einen weiteren Schritt zur Wahrung ihres Gewissens, welcher einem Protest gegen Ständewesen und Standesvorrechte gleichkam. Sie fügten an die Wiederherstellung der alten Gesetze, Ortsverfassungen und Statuten die Clausel: „soweit sie mit den Bestimmungen der Verfassungsurkunde nicht im Widerspruche stehen und durch die im Art. 1 erwähnten Gesetze nicht beseitigt sind". Die Regierung ließ sich die Fuge gefallen, obschon diese einerseits die Kraft des Gesetzes vom 24. Mai 1853 in seinen wesentlichsten Punkten in Frage stellt, andererseits in einem unauflösbaren Widerspruche mit diesem Gesetze selbst steht. Im Art. 1 sind nämlich die beiden Ordnungen vom 11. März 1850 und das Gesetz vom 24. Juli 1848 erwähnt. Wie soll nun das Gesetz, welches sich lediglich damit beschäftigt, ein Recht der Kreisstände (wegen Feststellung von Ausgaben für den Kreis) zu beseitigen, aufgehoben werden und die Beseitigung jenes Rechtes dennoch gültig bleiben? Wie sollten die alten Kreis- und Provinzialverfassungen, welche auf dem Princip der ständischen Privilegien beruhen, mit dem Art. 4 der Verfassungsurkunde auszusöhnen sein, der alle Standesvorrechte abgeschafft hat und deren Wiedereinführung verbietet? Was war durch die Ordnungen vom 11. März 1850 beseitigt? Die Kammern wußten ja, was der Minister des Innern Interpretation dieser Gesetze nannte, daß nämlich noch nichts von den alten Gesetzen aufgehoben wäre; sie wußten, daß der Minister des Innern die ganze Staatsregierung zu seiner eigenthümlichen Jurisprudenz bekehrt hatte. Vom legislativen und juristischen Standpunkte aus ist dieses Gesetz, wie es uns vorliegt, ein unerklärlich Ding. Sein Verständniß muß aus dem politischen Gebiete hergeholt werden. Der Kampf sollte nicht

ausgetragen, sondern nur vertagt werden. Die Kammern sahen, wohin die Regierung steuerte; sie hatten keine Macht, dieselbe aufzuhalten, aber sie wollten nicht noch die Segel schwellen. Sie mußten gewähren lassen: aber einer besseren Zukunft wollten sie eine Handhabe schaffen, an welcher die zurückkehrende Thatkraft die Wiederherstellung des verfassungsmäßigen Zustandes beginnen könnte. Die Regierung verstand die Meinung der Kammern sehr wohl und ließ sie sich gefallen: das Hinderniß war ihr nicht bedeutend genug, energischer dagegen einzuschreiten. Ihren Hauptzweck hatte sie erreicht, die Gemeindeordnung war aufgehoben. Für die Städte der sechs östlichen Provinzen war die bald darauf zum Gesetz erhobene Städteordnung vom 30. Mai 1853 bereits vorbereitet, welche trotz ihres äußeren Anschlusses an die Gemeindeordnung den Einfluß der Staatsbeamten auf die städtischen Angelegenheiten weit über das frühere Maß hinaus erhöhte und in gleichem Verhältnisse die Selbstständigkeit der Stadtvertretungen verringerte. Die ländlichen Gemeindeverhältnisse brauchten blos in ihrem alten Zustande erhalten zu werden, und die rücksichtsloseste Reaction konnte zufrieden sein. Die ständische Abstufung und Absonderung der Interessen erhielten sich auf dem Lande, von dem Gutsherrn, Erb- und Lehnschulzen durch die verschieden berechtigten Sorten der Bauern, Voll- und Halbbauern, Kossäthen bis hinab zum Häusler, Einlieger und Tagearbeiter. Der Particularismus war wiedergewonnen, welcher nicht nur Land und Stadt in zwei große Hälften des Staates zerklüftet, sondern auch die ländliche Hälfte in kleine Splitter zertrümmert und die Splitter zur Beute des unmittelbar gegen sie gravitirenden Uebergewichts, zur Beute des Landrathsamtes und der Gutsherrschaft macht. Denn wer soll in einem Streit mit den Behörden sich des Dörfchens annehmen, da kaum wenige Dörfer in der Nachbarschaft dasselbe Interesse haben oder von einem gemeinschaftlichen Bande umfangen werden? Wer soll die Gesetzesverletzung zur öffentlichen Rüge bringen, da fast jedes Dörfchen seine eigene Ortsverfassung hat, welche ungewissen Ueberlieferungen entsprungen und kaum zu Hause, viel weniger in der Nachbarschaft gekannt ist. In diesem Geiste des Particularismus und der Sonderung ist das ländliche Gemeindewesen durch das spätere Gesetz

vom 14. April 1856 erhalten worden, welches sich selbst als Ergänzung zu den vormärzlichen Gesetzen bezeichnet. Das ganze Gemeindeleben wurde aus dem organisirten Zusammenhange mit dem Staatsleben gerissen, die alte ständische Ordnung wurde zwischen die Gemeinden und die Volksvertretung gedrängt, und die Bureaukratie erlangte die Obervormundschaft wieder. Alle diese Zwecke erfüllten die beiden Gesetze vom 24. Mai 1853. Wenig galt dagegen die zugelassene Verwahrung. Und wenn sie auch für die Zukunft Bedenken erregen mochte, so hatte man doch für die Gegenwart, was man wollte: einen Gesetzeswortlaut, auf welchen man sich für Gutsherrlichkeit, Kastengeist in den Dörfern und für Landstandschaft berufen konnte. Allerdings war Krieg zwischen den Gesetzen untereinander und zwischen den Gesetzen und der Verfassung. Aber der Reaction brauchte dieser Zustand nicht als ein Uebel zu erscheinen; sie hatte damals einen Sieg bereits vorbereitet, welcher die Herrschaft über Gesetze und Verfassung in ihre Hände bringen sollte. Sie ging eben damit um, einen Factor der Gesetzgebung sich als Domäne zuweisen zu lassen: die Neubildung der Ersten Kammer stand bevor.

Seit die repräsentative Volksvertretung in Preußen gesichert war, bildete die Erste Kammer das Räthsel aller Kundigen in der Staatswissenschaft. Ueber das Zweikammersystem im Princip war man in staatsmännischen und wissenschaftlichen Kreisen einig; das Beispiel aller echt constitutionellen Länder sprach dafür, und das Bedürfniß der Mäßigung und des Schutzes gegen allzu wechselvolle Strömungen empfahlen dasselbe. Aber woher das Material zur Ersten Kammer nehmen? Während der eingehenden Erörterung stellte sich so viel heraus, daß Preußen seine Muster weder aus England noch aus dem monarchischen Frankreich holen durfte. Die französischen Pairskammern mit ihren Intelligenzen, Notabeln und lebenslänglich ernannten Mitgliedern hatten eben erst die widerwärtigsten Blößen liebedienerischer Bereitwilligkeit und erschrecken der Sittenverderbniß an ihren einzelnen Mitgliedern gezeigt. Die letzte Pairskammer hatte nicht wenig zur Entartung des Julikönigthums und zu seinem Falle beigetragen. England, „das Land mit Erbweisheit sondergleichen", wies ein Herrenhaus auf, wel-

ches Liebe zu dem Herkömmlichen mit der Würdigung neuer Bedürfnisse, ein hohes Selbstbewußtsein mit Achtung vor der Macht der Gemeinen verband und das Zutrauen des Volkes besaß. Aber zur Nachahmung für Preußen war es nicht tauglich. Der geschichtliche, durch mehr als sechs Jahrhunderte ausgedehnte Hintergrund, auf welchem Volk und Adel in Freiheitskämpfen vereinigt neben einander gestanden, die gesellschaftliche Verzweigung der „Gemeinen“ mit den „Herren“, der Wohlstand und der innere staatsmännische Beruf des Adels waren in Preußen nicht nachzubilden und nicht durch künstliche Mittel zu ersetzen. Hier hatte der Vereinigte Landtag während seines kurzen Bestehens eine weit größere Summe staatsmännischer Einsicht, Fähigkeit und Liebe zum geschichtlich verbürgten Volksrechte in der Curie der Stände als im Herrenhause aufgewiesen, und während die Frage der Ersten Kammer discutirt wurde, verrieth schon im Jahre 1848 die „Adelspartei“ ihren kleinlichen, auf Herstellung des Junkerthums gerichteten Sinn. So bildete sich die allgemeine, von den gemäßigtesten Männern der Staatskunde gebilligte Meinung, das freie Wahlsystem auch auf die Erste Kammer anzuwenden wie in Belgien. Die octroyirte Verfassung vom 5. December 1848 knüpfte an diesen Gedanken an. Zu Wahlkörpern für die Erste Kammer wurden die Provinzial-, Bezirks- und Kreisvertreter bestimmt. Die Idee an sich war schön und der Probe wohl werth. Aber das Gute an ihr wurde überschattet durch ein Provisorium, welches sie unerläßlich machte. Die Wahlkörper waren noch nicht vorhanden, die Vertretungen der Kreise, Bezirke und Provinzen waren erst in sehr allgemeinen Grundzügen angedeutet, die organisirenden Gesetze waren noch nicht einmal im Entwurfe vorgelegt. Am 6. December 1848 erging unter dem Namen eines interimistischen *Wahlgesetzes* ein interimistisches *Grundgesetz* für die Erste Kammer, welches provisorisch reine Censuswahlen an die Stelle der versprochenen Wahlkörper setzte. Die Absicht der Regierung war nicht, aus dem Provisorium zu den von der Verfassung aufgestellten Grundzügen überzugehen. Die Erste Kammer blieb eine offene Frage, welche vom ersten Augenblick an die Richtlinie für die Rückkehr zu alten Verhältnissen bildete. In der bekannten Botschaft vom 7. Januar 1850, in welcher die 12 Verän-

derungsvorschläge zur Verfassung seitens der Regierung wie eine letzte Anfrage auf Ja oder Nein den Kammern vorgelegt wurden, nahm die Erste Kammer einen hervorragenden Platz ein. Die Regierung schlug vor eine Kammer, zusammengesetzt aus den königlichen Prinzen, den ehemals Reichsunmittelbaren, lebenslänglich und erblich Ernannten, aus 60 Mitgliedern, welche von den 200 höchstbesteuerten Grundbesitzern jeder Provinz antheilig gewählt werden sollten, aus 30 von Magistraten und 6 von den Universitäten gewählten Mitgliedern. Die Gesammtzahl der Mitglieder außer den königlichen Prinzen sollte 200 nicht überschreiten. Das geschlossenste Element würden nach diesem Vorschlage die von den höchstbesteuerten Gutsbesitzern gewählten 60 gebildet haben, denen aus der erblichen Ernennung überdies noch ein bedeutender Zuwachs erstanden wäre. Nach der wirthschaftlichen Beschaffenheit des Landes würde diese Wahlklasse im Wesentlichen dem kreisständischen Gutsbesitz zugefallen sein. Die Kammern gingen auf die Mischung im allgemeinen ein; aber das Uebergewicht der Gutsbesitzer lehnten sie ab, indem sie an Stelle der 60 aus der Wahl der Gutsbesitzer 90 aus der Wahl der Höchstbesteuerten setzten; die 6 Mitglieder der Universitäten ließen sie fallen, die 30 von den Gemeinderäthen zu entsendenden Mitglieder bestehen. Das Uebergewicht der Wahlmitglieder wurde aber durch den Zusatz verbürgt, daß sämmtliche übrigen Mitglieder, nämlich die Prinzen, die ehemals Reichsunmittelbaren, Lebenslänglichen und Erblichen zusammen die Zahl 90 der Gewählten nicht übersteigen sollten. Ihre Abneigung gegen das Element der „kleinen Herren" drückten die Kammern außerdem noch darin aus, daß sie den vierten Vorschlag in der Botschaft vom 7. Januar 1850, welcher die Bildung von Familienfideicommissen erhalten wollte, unter Wahrung des Art. 40 der Verfassung verwarfen. Die Errichtung neuer Fideicommisse blieb also verboten und die Umwandlung der bestehenden in freies Eigenthum versprochen.

Auf eine innere Kritik der von den Kammern beliebten Zusammensetzung will ich nicht eingehen, ich will nur auf ihr Verhältniß zum Regierungsvorschlage hinweisen. So sehr sie äußerlich diesem sich angeschlossen hatte, so war sie doch ein ganz anderes, sie kam einer Ablehnung des Regierungsvorschlages gleich, wel

cher die „kleinen Herren“ zum Kern der Ersten Kammer gemacht hätte.

Die Regierung konnte bei diesem Ausgange sich nicht beruhigen. Sie betrachtete diese Zusammensetzung der Ersten Kammer als ein neues Provisorium. Die Unterhandlungen über deren ernstliche und dauernde Gestaltung wurden mit den Parteien innerhalb und außerhalb der Kammern fortgesetzt. In einem Punkte ergab sich ein unausgleichbarer Gegensatz. Die reactionäre Partei verlangte die Erste Kammer ganz für sich. Alles, was bisher geschehen war, hatte für sie blos den Werth einer Vorbereitung für dieses letzte Ziel; sie wollte sich der Zukunft versichern. Alle, die außerhalb der reactionären Partei standen, wollten gerade hier nicht nachgeben, so willig sie sonst sich hatten finden lassen; sie wollten die Zukunft nicht zu Grunde richten. Da die Parteien so schroff und unnachgiebig sich gegenüberstanden, so sollte die königliche Macht dazwischentreten. Es erging das Gesetz vom 7. Mai 1853. Dieses Gesetz stellte die **Zusammensetzung** der Ersten Kammer fest, die **Bildung** derselben überließ es dem Könige. Die Worte des ersten Artikels lauten:

> „Die Erste Kammer wird durch königliche Anordnung **gebildet**, welche nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz abgeändert werden kann.
>
> Die Erste Kammer wird **zusammengesetzt** aus Mitgliedern, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft.“

Die Zusammensetzung war also gesetzlich festgestellt; die Bildung, zu welcher der König den Auftrag erhielt, war an bestimmte Anweisungen gebunden. Die königliche Anordnung sollte eine Erste Kammer in der vorschriftsmäßigen Zusammensetzung ins Leben rufen. Nur erbliche oder lebenslängliche Mitglieder durften ernannt werden, nur der königliche Wille durfte auf ihre Berufung bestimmend einwirken. Der König durfte die Mitgliedschaft von keiner Eigenschaft oder Bedingung abhängig machen, welche geeignet wären, die lebenslängliche oder erbliche Dauer in eine zeitliche zu verwandeln. Er durfte die Ernennung an keine außerhalb seines Wil-

lens liegende Vorbedingung oder zwingende Voraussetzung knüpfen.

Die Kammern gaben die Wahlen des Landes und der Städte auf, dagegen verzichtete das Junkerthum auf jede Mitwirkung bei der Zusammensetzung der Ersten Kammer. Freilich mußte der Einfluß der damaligen Regierung auf die Liste der Namen, aus welchen die Kammer gebildet werden sollte, Mistrauen erregen. Aber man erwartete nicht, daß sofort die beabsichtigte Vollzahl ernannt werden oder daß die Regierung die Mehrzahl aus der Partei des Junkerthums vorschlagen würde. Denn in dieser Partei gab es keine ausreichende Anzahl von Namen, welche ein irgendwie verhältnißmäßiges Verdienst oder öffentliches Ansehen aufzuweisen gehabt hätten. Man vertraute, daß die Regierung nicht wagen würde, mit der königlichen Machtvollkommenheit ein leichtfertiges Spiel zu treiben.

Anderthalb Jahre vergingen in gespanntester Erwartung der Namen der Mitglieder, welche fortan die Erste Kammer bilden würden. Zuletzt geschah das Unerwartete. Am 12. October 1854 erging eine königliche Verordnung, welche nicht die Bildung der Ersten Kammer vollzog, sondern hauptsächlich mit Regeln für ihre Zusammensetzung sich beschäftigte und neben dem Vorbehalte der freien Ernennung von lebenslänglichen und erblichen Mitgliedern eine große Anzahl neuer Kategorien schuf. An einen solchen Inhalt der königlichen Anordnung zur Bildung der Ersten Kammer hatte kein Uneingeweihter im voraus denken können, weil er schnurstracks dem Gesetze zuwiderlief, welches der Anordnung als Quelle diente. Ich will mich hier nur mit dem Theile der Verordnung beschäftigen, welcher unstreitig dem Geiste und dem Wortlaute des Gesetzes vom 7. Mai 1853 widerspricht. Die Verordnung schuf Wahlkörperschaften, denen sie das Recht zusprach, Personen dem Könige zu präsentiren; der König versprach, die präsentirten Personen als Mitglieder auf Lebenszeit zu berufen. Aber die lebenslängliche Dauer wurde ihnen nicht unbedingt, sondern nur bedingungsweise zugesprochen, d. h. die Mitgliedschaft wurde in Wahrheit nicht mit ihrer physischen Lebensdauer, sondern mit der Fortdauer einer Standeseigenschaft verknüpft, welche zur

Vorbedingung ihrer passiven Wahlfähigkeit gemacht wurde. Die Vorschriften, welchen die Wahlkörper ihr Entstehen verdanken, muß man, außer in der Verordnung, auch in einem Reglement vom 12. October 1854 suchen. In beiden zusammen wurden zu Wahlkörpern ernannt: die zur Herrencurie des Vereinigten Landtages berufen gewesenen Stifter; 8 Verbände, von welchen je einer in jeder Provinz aus den mit Rittergütern angesessenen Grafen gebildet werden sollte; 90 Verbände von Rittergutsbesitzern, in deren Familienbesitz dasselbe Rittergut 100 Jahre geblieben war oder in deren Familie ein Rittergut als Lehn, Majorat, Minorat, Seniorat, Fideicommiß oder fideicommissarische Substitution, überall mit männlicher Erbfolge, gestiftet ist; die Senate der 6 Landesuniversitäten; Gemeindevertretungen von Städten, welchen der König das Recht verleihen würde. Endlich behielt sich der König vor, Verbände einzelner durch ausgebreiteten Grundbesitz ausgezeichneter Geschlechter mit dem Präsentationsrechte zu begnadigen. Die passive Wahlfähigkeit wurde geknüpft beziehungsweise: an die Stiftsmitgliedschaft; an den Rittergutsbesitz; an eine ordentliche Professur an der wählenden Universität; an die Mitgliedschaft im Magistrat der zur Präsentation berechtigten Gemeinde. Das zur Ersten Kammer berufene Mitglied, welches die Eigenschaft verliert, die es zur passiven Wahl berechtigte, hört auf, Mitglied der Ersten Kammer zu sein. Welche Häufung von Widersprüchen gegen Verfassung und Gesetz! Neue Stände wurden geschaffen, Standesvorrechte ihnen eingeräumt, für eine sehr bedeutende Anzahl die Ernennung an einen fremden Willen, an Vorbedingungen und Standeseigenschaften geknüpft und neben den lebenslänglichen und erblichen Mitgliedern eine andere Kategorie gesetzt, deren Mitgliedschaft von der Dauer einer bestimmten Standeseigenschaft bedingt ist.

So weit gegen den Wortlaut der Gesetze. Mit dem Geiste des Gesetzes vom 7. Mai 1853 paßte die Verordnung noch weniger zusammen. Das Gesetz war gegeben, um die kleinen Herren von jeder Mitwirkung bei der Zusammensetzung der Ersten Kammer auszuschließen; die Verordnung zog die kleinen Herren in einem Grade zu, welcher das jetzige Herrenhaus zu einem Organe ihrer Partei gestempelt hat. Die Gegner der Reaction hatten sich in dem

Gesetzeserlasse eines Sieges gerühmt; aber noch niemals früher hatte in der Gesetzgebung ein vermeintlicher Sieg in eine so vollständige Niederlage sich verwandelt. Jetzt ist das Junkerthum im Besitze seiner ständischen Vorrechte, seines Einflusses auf eine unorganisirte Landbevölkerung, im Besitze eines Factors der Gesetzgebung, welcher alle reformatorischen Bestrebungen einstweilen zu Schanden macht. Freilich ist der Besitzstand nur ein thatsächlicher, freilich sind im gesetzlichen Sinne die Wahlkörperschaften und die Ernennung der Präsentirten ungültig, weil sie durch kein Gesetz geweiht und dem bestehenden Gesetze zuwider sind. Aber der thatsächliche Zustand hat die Folgen ausgeübt, welche die Reaction von ihm erwartet hat, und übt sie heute noch aus.

2. Von der Neubildung der Ersten Kammer bis zur Entlassung des Ministeriums Manteuffel-Westphalen.

Die Neubildung der Ersten Kammer zieht die Aufmerksamkeit der weitesten Kreise auf die Unregelmäßigkeiten, welche in gesetzgeberischer Hinsicht begangen worden sind. Nicht etwa, weil das misbräuchliche Spiel mit der Gesetzgebung, dem Namen des Gesetzes und dem Namen des Königs als alleiniges Beispiel dastände, auch nicht, weil es hier seinen Höhepunkt erreicht hätte. Es hat in den funfziger Jahren nicht an anderen Mustern gefehlt, welche vor einer ernsten und eingehenden Prüfung einen gleichen Grad von Misbrauch aufweisen. An der Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnung und Landstandschaft habe ich es bereits gezeigt, an der Gutsherrlichkeit und den ständischen Rechten der Reichsunmittelbaren werde ich es bald zeigen. Nicht die grundsätzliche Verletzung des Staatsrechtes, sondern deren wichtige Folgen regen eine so allgemeine Aufmerksamkeit für eine Untersuchung an, welche in der schwerfälligen Weise wissenschaftlicher Forschung geführt werden muß. Würde das Herrenhaus später maßvoll, einhaltend doch nicht absolut hinderlich sich erwiesen haben, so hätte es wahrscheinlich seinen Platz ohne gefährliche Anfechtung behauptet, mit der Zeit befestigt und das Andenken seines gesetzwidrigen Entstehens wenig

stens so weit verwischt, daß das Ergebniß der wissenschaftlichen Forschung nicht den weitern Kreisen zugeführt worden, sondern eine bessere Erkenntniß der Forscher geblieben wäre. Aber das Herrenhaus forderte das gesammte an politischen Dingen theilnehmende Volk heraus, den Ursprung sorgfältig zu prüfen, aus welchem jenes seine Berechtigung und deren Gesetzmäßigkeit herleitet.

Als in der Stunde der höchsten Noth eine heilverkündende Wendung eintrat, als das Gefühl endlicher Errettung in alle Gemüther einkehrte, verdarb das Herrenhaus dem Lande die Freude, verspottete die Begeisterung, wies jeden Vergleich zurück und machte für die Zukunft bange. Anfangs hatte man allgemein gefragt: was wird das Herrenhaus thun? Die Antwort der meisten war, es würde mit Anstand nachgeben. Wer den Charakter der leitenden Personen, den Stoff, aus welchem der Kern des Herrenhauses genommen war, die Geschichte seines Ursprunges und den ihm aufgetragenen Beruf besser kannte und den Uebermuth der Jugend, welcher häufig jungen Instituten ebenso wie einzelnen Menschen eigenthümlich zu sein pflegt, besser zu würdigen wußte, der sah voraus, was bald darauf sich bewahrheitet hat. Das Herrenhaus stellte sich außerhalb des Volkes, setzte seinen Stolz darein, von der tiefsinnigen Bewegung des Volkes nicht nur unergriffen zu sein, sondern auch unergriffen zu erscheinen. Es verkündete Kampf, nicht aus Heldenmuth, sondern weil der Kampf leicht schien: es brauchte nur zu verneinen. Man hörte kühnen, herausfordernden Trotz, welcher stieg, je nachsichtiger die Regierung sich zeigte. Während die „Herren" allein gegen den Eifer der Regierung, gegen die königliche Verheißung, gegen die Forderung der ungeheuern Mehrheit des Landes und seiner Abgeordneten, sogar gegen ihre eigene Pflicht die Ausführung der Verfassung durch Annahme der vorbehaltenen Gesetze ablehnten, obschon ihnen zu Liebe die Gesetzesvorlagen im denkbar conservativsten Sinne entworfen waren, riefen sie aus: wir sind eine unentbehrliche Stütze des Throns, eine Säule der gesetzlichen Ordnung. Und daß man ja nicht von einer bessern Ueberlegung mehr hoffe, jauchzten sie dem Ausspruche zu: Das Herrenhaus bricht, aber biegt nicht. Das Programm war kurz: in allen Dingen, welche an das öffentliche Recht streifen, sollte die Regie-

gebung stillstehen, wenn es nicht nach ihrem Willen ging. Das Volk war verwundert, wie so wenige Personen von verhältnißmäßig geringem individuellen Gewicht wagen dürften, dem überwiegenden Willen und dem übereinstimmenden Streben des Volkes und der anderen Organe der Staatsleitung trotzig sich entgegenzustellen. Jene beriefen sich auf ihre Gesetzmäßigkeit und hielten das gewichtige Argument entgegen: Ihr bekennt ja die Gesetzmäßigkeit als die Richtschnur eures Benehmens, als die einzige Weise, den Staat vor unabsehbarem Schaden zu hüten, also müßt ihr auch den gesetzmäßigen Widerstand gelten lassen. Es gereicht dem preußischen Volke zum Ruhme, daß dieser Einwand gemeinverständlich war und überaus gewichtig erschien. Aus demselben Grunde aber, aus Achtung vor dem Gesetze, hat sich das Interesse für das wissenschaftlich gefundene Resultat, daß das Bestehen des Herrenhauses nur ein thatsächliches und kein gesetzmäßiges ist, über weite Kreise der Bevölkerung verbreitet. Ich habe mit wenigen Worten die Auflehnung der Verordnung vom 12. October 1854 gegen das Gesetz vom 7. Mai 1853 darin nachgewiesen, daß das Gesetz den König mit der Bildung der Ersten Kammer beauftragt, eine Zusammensetzung derselben aber selbst geordnet hatte, während die königliche Verordnung wiederum die Zusammensetzung behandelte und sie in einem dem Gesetze entgegenstehenden Sinne regulirte. Dieser Widerspruch hat mich dahin geführt, die Gesetzmäßigkeit des Herrenhauses in seiner jetzigen Zusammensetzung zu verneinen. Doch entbindet mich das gewonnene Ergebniß nicht von der Darstellung, wie von da ab das Herrenhaus in eine wirkliche Existenz gerufen worden ist, welche Schritte dazu erforderlich waren und geschehen sind.

Auf Grund der Verordnung konnte die neue Kammer noch nicht berufen werden. Nur in einzelnen Beziehungen war die Verordnung so vollständig, daß der Wille des Königs als abschließend betrachtet und die Personen ermittelt werden konnten, welche zu Sitz und Stimme in der zukünftigen Ersten Kammer berechtigt waren. Die Verordnung gab den Häuptern der fürstlich hohenzollernschen Häuser, den ehemals Reichsunmittelbaren und den übrigen zur ehemaligen Herrencurie berufen gewesenen Fürsten, Grafen und Her-

ren ein erbliches, den Inhabern der vier großen Landesämter ein persönliches Recht auf Sitz und Stimme. Unter den Instituten, welchen sie Präsentationsrecht einräumte, waren die Stifter und die Landesuniversitäten ausreichend bezeichnet, die Wahlordnung war vollständig, sodaß sie sofort zur Wahl hätten schreiten können. Für die Städte war die Wahlordnung gegeben, aber die Städte selbst waren nicht genannt. Den Grafenverbänden dienten die Provinzen als Wahlbezirke, der Besitz eines Rittergutes war Bedingung des activen und passiven Wahlrechtes; aber noch war das Alter für die active Wahlfähigkeit nicht bestimmt, und die Wahlordnung fehlte. Für die Verbände der durch ausgebreiteten Familienbesitz ausgezeichneten Geschlechter und für die Verbände des alten und befestigten Grundbesitzes gab die Verordnung keine nähere Bezeichnung. Zwischen diesen beiden Kategorien bestand wiederum eine Verschiedenheit der Anordnung. Wegen der „ausgezeichneten Geschlechter" behielt sich der König die Bestimmung der einzelnen Fälle vor, das Präsentationsrecht sollte den betreffenden Geschlechtern als königliche Gnade verliehen werden. Aber den Verbänden des alten und befestigten Grundbesitzes wurde das Präsentationsrecht unbedingt, als eine von der königlichen Gnade unabhängige Befugniß zuertheilt. Und doch war weder der „alte und befestigte" Grundbesitz begrifflich definirt, noch wurde über die Anzahl der Verbände, über die active und passive Wahlfähigkeit, über die Regeln für die Wahl die leiseste Andeutung in der Verordnung selbst gegeben. Der §. 6 versprach die Erledigung alles Fehlenden durch reglementarische Bestimmungen des Königs.

Zu den vielen Begriffsverwirrungen, welche unser Staatsrecht beherrschen, gehört die unkritische Sonderung zwischen Gesetz und Reglement oder Instruction. Jedes Gesetz, welches neue Einrichtungen ins Leben ruft, macht es rathsam, daß derjenige, welcher mit der Ausführung des Gesetzes beauftragt ist, ein vollständiges und lebhaftes Bild von den in dem Gesetze vorgezeichneten Anordnungen sich entwerfe, ehe er an die Ausführung selbst geht. Nutzen und Gegenstand des Verfahrens sind gleich klar. Das vorher entworfene Bild soll den infolge der Neuheit möglichen Irrthümern in der Praxis vorbeugen. Es muß dem Ausdrucke des Gesetzes

genau entsprechen, darf nicht abändern oder hinzuthun. Nicht einmal eine in den Grundzügen entdeckte Lücke darf es ausfüllen; eine solche Ergänzung würde kein Theil des Bildes, sie würde neues Gesetz sein. In Staaten mit vielen und gut centralisirten Beamten pflegt diese veranschaulichende Darstellung des Gesetzes nicht den einzelnen betheiligten Beamten überlassen, sondern von dem Ressortminister ausgeführt zu werden, in dessen Verwaltungsgebiet das Gesetz dem Stoffe nach fällt. Dies ist der berechtigte Umfang der ministeriellen Instruction oder des ministeriellen Reglements. Wo die gesetzgebende Gewalt dem Fürsten allein zusteht, in absolut regierten Staaten hält der Minister nicht immer die naturgemäßen Grenzen der Instruction ein. Erscheint ihm bei deren Entwurf das Gesetz selbst unvollständig, der Gegenstand aber zur Veranlassung eines ergänzenden Gesetzes nicht bedeutend genug, so holt er das Versäumte in der Instruction oder in einem Reglement nach, indem er unter die ausführenden Bestimmungen ergänzende einflicht. Der Regel nach genießen in absolut regierten Staaten die ergänzenden Bestimmungen das Ansehen des Gesetzes, weil dort die Beamten, an welche sie ergehen, unter der alleinigen Aufsicht des Ministers stehen und seinen Anweisungen unbedingt zu gehorchen haben, und weil dort der Minister der Quelle der Gesetzgebung so nahe steht, daß man leicht annehmen kann, seine Willensmeinung sei aus derselben geschöpft oder doch mindestens den gesetzgeberischen Absichten entsprechend. Dieselbe Regel galt in Preußen vor der Verfassung. Solange der König allein Quelle der Gesetzgebung war und als Gesetzgeber nur eine gutachtende und vorbereitende Behörde zur Seite hatte, mochte das Verfahren nicht anstößig erscheinen. Nur in der Rechtspflege führte es zu erheblichen Zweifeln, seitdem die Cabinetsjustiz nicht nur dem Worte nach abgeschafft, sondern auch im Leben überwunden war. Aber mit der Verfassung hätte es gänzlich aufhören müssen, wenn die constitutionelle Grundidee: die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt (Art. 62) — zur Wahrheit werden sollte. Zu den Momenten des Scheinconstitutionalismus ist zu zählen, daß das frühere Verfahren nicht nur nicht eingestellt, sondern sogar zu einer weit mehr misbräuchlichen Praxis ausgeartet

ist. Die Instructionen und Reglements ergänzten nicht nur die Gesetze, sondern sie begannen auch, Gesetzgebung auf eigene Hand zu treiben, selbst gegen den Inhalt und den Geist der Gesetze, als deren Ausführung sie sich ausgaben. Ich habe dies an einzelnen Beispielen in dem ersten Theile meiner Abhandlung bereits gezeigt, ich werde später auf weitere Beispiele zurückkommen, wegen der meisten muß ich auf die Ministerialblätter verweisen. In der Verordnung und dem Reglement vom 12. October 1854 offenbart sich die Tragweite dieser Begriffsverwirrung.

Die Verordnung, wie sie gegeben war, ließ sich gar nicht ausführen. Ihre Grundzüge reichten dazu nicht aus; ich habe die Lücken einzeln aufgezählt. Am unbestimmtesten war die Grundzeichnung für die Verbände des alten und befestigten Grundbesitzes. Sie enthielt nur eine verständliche Begrenzung, die Berechtigten sollten Grundbesitzer sein; sonst entbehrte sie jeder bestimmten Andeutung des königlichen Willens. Das Reglement ergänzte. Es ordnete die Bildung der Verbände an, erklärte, was unter altem und befestigtem Grundbesitze zu denken sei, bestimmte die Gesammtzahl der Vertreter in dieser Kategorie, setzte die Ortschaften für die Landschaftsbezirke und die Anzahl der Vertreter für jeden einzelnen Bezirk fest, gab Anweisungen für die active und passive Wahlberechtigung und einige Vorschriften für den Wahlact. Jetzt erst war der königliche Wille verständlich ausgedrückt und ausführbar gemacht. Die Verordnung und das Reglement zusammen enthielten eine vollständige Vorzeichnung, wie die Erste Kammer in Zukunft zusammengesetzt und wie sie gebildet werden sollte. **Das Reglement hat an dem materiellen Inhalte der Vorzeichnung keinen geringern Antheil, als die Verordnung.** Nun ist zwar das Reglement gleichfalls ein königlicher Erlaß. Der König hätte es der Verordnung einverleiben können und es hätte mit dieser ein durchaus gleichartiges Ganze gebildet, gleichartig im Inhalt und gleichartig im Verhältniß zum Gesetz vom 7. Mai 1853. Es war jedoch nicht beabsichtigt, beide königliche Erlasse auf gleiche Stufe zu stellen, vielmehr wurde verschiedene Bedeutung ihnen beigelegt und die Absicht hierzu im Namen, in der Art der Veröffentlichung und in einer folgenschweren

Clausel ausgedrückt. Die Verordnung beanspruchte auf Grund der gesetzlich dem Könige zur Bildung der Ersten Kammer ertheilten Vollmacht Gesetzeskraft, das Reglement nicht. Dieses gab sich nur für eine Zusammenstellung von Regeln aus, nach welchen die Verordnung ausgeführt werden sollte; daher sein Name. Die Verordnung wurde in die Gesetzsammlung aufgenommen, das Reglement nicht. Und man hat die Vereinigung beider Erlasse und die Aufnahme des Reglements in die Gesetzgebung mit berechnender Absicht unterlassen, damit das letztere weder Gesetzeskraft erlange, noch einen integrirenden Theil der Verordnung ausmache. Das Reglement selbst hat diese Absicht hervorgekehrt. Der Schlußsatz lautet: „Es bleibt vorbehalten, künftig anderweitige nähere Anweisungen wegen Feststellung der Landschaftsbezirke und Ausübung des Präsentationsrechtes seitens der Verbände der Grafen und des alten und befestigten Grundbesitzes zu erlassen.“ Der Ausdruck („anderweitige nähere Anweisungen“) ist unbestimmt, aber der Sinn ist klar. Der königlichen Machtvollkommenheit wurde vorbehalten, gewisse Abänderungen einseitig zu treffen. Gerade dies hatte aber das Gesetz vom 7. Mai 1853 ausdrücklich untersagt.

Die Ernennung der Mitglieder zur Ersten Kammer räumte das Gesetz dem König für immer ein; eine neue Prärogative der Krone wurde geschaffen und von nur wenigen Bedingungen begrenzt, welche die Unabhängigkeit der Mitglieder und die absolut freie Wahl des Königs in der Ernennung sichern sollten. Möglich blieben noch andere Normen, welche ohne Widerspruch gegen die Grundbedingungen bei der Bildung der Ersten Kammer von Nutzen sein konnten. So mochte es vielleicht zuträglich sein, eine unüberschreitbare Anzahl der Mitglieder oder ein Verhältniß der Erblichberechtigten zu den Lebenslänglichen festzusetzen. In der Noth, in welcher man sich damals befand, wollte man in Nebenumständen dieser Art die königliche Machtvollkommenheit nicht begrenzen. Doch wollte man auch mit den Normen für die Bildung der Ersten Kammer zum Abschluß kommen, damit nicht die Verfassung selbst unabgeschlossen bliebe und der Zweck des Gesetzes verloren ginge. Daher fügte das Gesetz der freien Voll-

macht, welche es dem Könige in Betreff der **Bildung** der Kammer einräumte, die Clausel hinzu, daß die einmal getroffene Anordnung nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz abgeändert werden kann. Um einen Theil der königlichen Anordnung dem Einflusse der Clausel zu entziehen und die Abänderung dem einseitigen Willen des Königs vorzubehalten, half man sich damit, daß man diesen Theil in ein besonderes Reglement brachte und der Form nach so behandelte, als ob er von anderer Beschaffenheit als der übrige Inhalt der Verordnung wäre. Dahin zielte die **Form**. Aber wie gleichartig der **Inhalt** der Verordnung und des Reglements ist, leuchtet aus der Betrachtung ein, daß jene in ihren meisten wesentlichen Vorschriften ohne das Reglement unausführbar geblieben wäre und durch das letztere vervollständigt werden mußte, um überhaupt nur verständlich zu sein. Die Ernennungen der Mitglieder sind auf Grund der Verordnung und des Reglements erfolgt. So bilden denn das Fundament des jetzigen Herrenhauses: ein Gesetz; eine Verordnung, welche auf jenes Gesetz als ihre Grundlage und als Quelle ihrer Gesetzesmäßigkeit sich beruft, die von ihm gezogenen Grenzen aber unbeachtet gelassen und überschritten hat; ein Reglement, welches die Gesetzeskraft ablehnt, für eine Ausführung der Verordnung sich ausgibt, in Wahrheit aber deren Ergänzung ist; endlich Ernennungen, welche bei einem entscheidenden Theile der Mitglieder von den Bedingungen des Gesetzes sich losmacht und den Beschränkungen der Verordnung und des Reglements sich unterworfen haben.

Die neugebildete Erste Kammer erhielt durch Gesetz den Titel **Herrenhaus**, wie denn ohne Gesetz beide Kammern zuerst in der Einberufungsordre vom 12. November 1855 die beiden Häuser des **Landtags** in der amtlichen Sprache genannt worden sind. Beide Ausdrücke sollten auf den frühern Vereinigten Landtag und dessen Herrencurie hinweisen. Ich erwähne diese Kleinigkeiten, nur um zu zeigen, mit welcher Muße man an den äußern Ausputz ging, nachdem man mit dem Wesen der Sache fertig zu sein glaubte.

Die bisher geschilderten Schritte der Gesetzgebung und der Verwaltung waren alle auf den Vortheil und die Machtstellung des kleinen Landadels berechnet. Die Regierung verleugnete weder

ihren Ursprung, noch die Anerkennung, daß die Reaction aus dem Junkerthume die einflußreichste Unterstützung erhielt. Der hohe Adel hatte an den kleinen Intriguen keinen Antheil; er hielt sich zurückgezogen, die meisten im Verdruß über die verlorenen Rechte, einzelne in weit größerm Verdrusse über die kleinliche Reaction. Diese ließ den hohen Adel in seiner Zurückgezogenheit unbeachtet; sie herrschte schon länger als vier Jahre, und noch sprach niemand von dessen aufgehobenen Rechten. Das Blatt wendete sich, als die Vollmacht zur Neubildung der Ersten Kammer gegeben und man in den maßgebenden Kreisen über den Gebrauch einig war, welchen man von dieser Vollmacht machen wollte. Der hohe Adel selbst blieb auch jetzt noch unbefriedigt und ohne Theilnahme. Wenig lag ihm daran, ob er ein erbliches Recht auf Sitz und Stimme erhielt und in dem neuen Hause mit der Menge des kleinen Adels als Gleicher unter Gleichen saß. Um so mehr mußten die Besonnenen unter den Junkern den Zufluß von Ansehen durch die Theilnahme des hohen Adels für ihr neues Haus wünschen, sogar für nicht gut entbehrlich halten. Einige geschichtliche Größe war doch erforderlich und einige gesellschaftliche Bedeutung, die nicht gerade im Besitze eines Schlosses, im Lieutenantsdienst oder in einer Hofcharge ihren Anfangs- und Endpunkt hat. Im Jahre 1854, als die Eingeweihten im allgemeinen bereits klar waren, was aus der Ersten Kammer werden sollte, begann die Regierung das Versöhnungswerk. Den äußern Anknüpfungspunkt fand sie in der Bundesgesetzgebung: die Bundesacte hatte den ehemaligen Reichsunmittelbaren gewisse Rechte und Vorzüge zugesichert. Auf die Beschaffenheit der Zusicherung und auf ihr Verhältniß zu den Landesgesetzen werde ich später eingehen. In Preußen, das am spätesten und nur gezwungen zum Bundestage zurückgekehrt war, fand sich die Regierung am frühesten bereit, das erwähnte Bundesgesetz in einer hyperorthodoxen Ausdehnung walten zu lassen. In den meisten anderen Bundesstaaten sind die „Ansprüche“ der Standesherren weit später erst in Erwägung genommen, in den echt constitutionellen Ländern sind sie aus politischen und juristischen Gründen bis auf den heutigen Tag abgewehrt, oder endgültig abgelehnt worden. Die preußische Regierung bemerkte ein Unrecht, welchem

abgeholfen und gründlich abgeholfen werden müßte, damit die Standesherren für die neue Kammer gewonnen würden. Das Gesetz (vom 10. Juni 1854), welches nach der neuen Methode das gemischte Verfahren einleitete, ist in seiner Form, im Inhalt und wegen der später darangelehnten Folgen höchst eigenthümlich. Es bezeichnet sich als eine Declaration der Verfassungsurkunde, d. h. es kündigt an, daß es die Verfassung in keinem Punkte abändern, sondern nur ihren wahren Sinn erklären wolle. Es bekennt, daß die Rechte und Vorzüge der Standesherren, welche ihnen auf Grund ihrer frühern Stellung im Deutschen Reiche und der Bundesacte zugestanden, durch die Gesetzgebung seit dem Jahre 1848 aufgehoben worden sind, tadelt die Aufhebung als eine Verletzung dieser Rechte, erklärt als den Sinn der Verfassungsurkunde, daß ihre Bestimmungen der Wiederherstellung nicht entgegen seien, spricht aber nicht selbst die Wiederherstellung aus, sondern überläßt sie der königlichen Verordnung. Was war in diesem Gesetze richtig, was verträgt eine eingehende logische Prüfung? Die Verfassung hat alle Standesvorrechte aufgehoben und verbietet ihre Verleihung. Wo deutet sie auch nur mit einem Worte an, daß die Reichsunmittelbaren von diesem allgemeinen Verbote ausgenommen werden dürfen? Oder sollte etwa die Voraussetzung als selbstverständlich gelten, daß die Verfassung nicht auf Privilegien sich habe erstrecken wollen, welche durch Bundesgesetze geschützt waren? Weder das Bundesgesetz noch die Verfassung gestattet eine solche Annahme. Die Bundesacte hatte den Standesherren in Rücksicht ihrer Personen, Familien und Besitzungen nur solche Rechte und Vorzüge zugesichert, „welche aus ihrem Eigenthume und dessen ungestörtem Genuß herrühren und nicht zu der Staatsgewalt und den höhern Regierungsrechten gehören". Die einzelnen zu diesen Merkmalen passenden Rechte und Vorzüge sind aufgezählt, unter ihnen auch solche, welche nach dem Begriffe der damaligen Zeit als Ausfluß des Privateigenthums denkbar waren, nach den Begriffen der heutigen Zeit aber von der Staatsgewalt unzertrennlich sind und unter die höhern Regierungsrechte fallen; so die Gerichtsbarkeit jeder Art. Bei der wortgetreuesten Erfüllung der Verheißungen in der deutschen Bundesacte brauchte die Landesregierung in ihrem Lande

den Standesherren nur so lange die zugesicherten Rechte zu gewähren, als nach den Landesgesetzen solche Vorrechte überhaupt noch denkbar und zulässig waren; und gewiß durfte sie solche Rechte nicht ferner gewähren, welche die gemeingültigen Landesvorschriften für Acte der Staatsgewalt und höhere Regierungsrechte erklärt hatten. Dieser Auffassung ist, mit Ausnahme von ganz reactionären Zeiten und ganz reactionären Zwecken, das deutsche Staatsrecht immer gefolgt. Verläßt man sie, so ist keine Verfassung eines deutschen Landes vor der Bundesaufsicht, kein deutsches Land vor Bunderexecution sicher. In Preußen war nach der Verfassung kein Standesvorrecht mehr denkbar, und die Gerichtsbarkeit durfte nur vom Könige ausgehen; die betreffende Bestimmung der Bundesacte konnte also nicht mehr in Anwendung gebracht werden. Vollends war es eine Verleugnung der Verfassung, wenn das Gesetz, welches das Entgegengesetzte annahm, sich für eine Sinnerklärung (Declaration) der Verfassungsurkunde ausgab. Als diese erlassen, als sie revidirt, als sie beschworen wurde, gehörte Preußen nicht im heutigen Sinne zum Deutschen Bunde. Nach seinem damaligen Verhältniß zum Bunde konnte man unmöglich als stillschweigende Voraussetzung seiner Gesetzgeber gelten lassen, daß Bestimmungen ehemaliger Bundesgesetze von der Einwirkung der Landesgesetzgebung ausgeschlossen wären, und daß durch allgemeine landesgesetzliche Anordnung die Aufhebung entgegenstehender, ehemals bundesgesetzlicher Bestimmungen nicht herbeigeführt würde. Mit welchem Rechte wurde als die Meinung der Verfassungsurkunde ausgegeben, daß sie der Wiederherstellung der aufgehobenen Rechte und Vorzüge der Standesherren nicht im Wege stehe und daß es zu diesem Zwecke ihrer Abänderung nicht bedürfe? Und wenn es richtig war, daß die Verfassungsurkunde die Bundesgesetze nicht hätte berühren wollen oder nicht berühren können, so gab es seit dem Jahre 1848 kein Gesetz, welches die bundesgesetzlich verbürgten Vorzüge und Rechte der Standesherren aufgehoben hätte. Dann bestanden die Vorzüge und Rechte dieser Art noch fort und das Gesetz brauchte nicht die Zulässigkeit ihrer Wiederherstellung, sondern nur ihren gesetzlichen Fortbestand als vereinbar mit der Verfassung und den Landesgesetzen zu declariren. Fand man endlich die Wiederher-

stellung der „verletzten“ Rechte mit der Verfassung vereinbar und nothwendig, warum sprach sie nicht das Gesetz sofort aus? Weshalb ließ es einstweilen die Verletzung von Rechten fortdauern und überließ es die Wiederherstellung einer königlichen Verordnung? War der Umfang der bundesgesetzlich versicherten Rechte unzweifelhaft, so brauchte das Gesetz eben nur auszusprechen, daß dieselben wiederhergestellt seien. Waren die Grenzen zweifelhaft, so war ihre Regulirung recht eigentlich eine gesetzgeberische Arbeit, und es stimmte schlecht mit der dem König und den Kammern gemeinschaftlich zustehenden Gewalt der Gesetzgebung, die Behandlung eines gesetzgeberischen Stoffes, welcher sorgfältig zu sichten war, der einseitigen Willensmeinung des Königs zu überlassen.

Alle diese Fragen weiß ich auf dem Standpunkte legislativer Forschung nicht zu beantworten. In politischer Beziehung war das Gesetz gewandt abgefaßt; gerade so versprach es der Regierung die besten Dienste. Es enthielt ein Bekenntniß der Verirrung und ein Versprechen der Sühne; dies war von moralischem Werth. Es gab der Regierung freie Hand; dies war von praktischem Nutzen. Die Regierung hatte in ihrer Macht, den Standesherren mehr oder weniger zu gewähren, und eine solche Lage war den Unterhandlungen vortheilhaft, welche mit den Standesherren wegen ihres Eintrittes in das Herrenhaus angeknüpft werden sollten. Es war durchaus nicht die Absicht der Regierung, mit ihrer Befugniß karg umzugehen. Sie zeigte das Gegentheil in der ersten Anwendung, welche sie von dem Gesetze machte. Einige Tage ehe die „Anordnungen“ zur Neubildung der Ersten Kammer veröffentlicht wurden, erwirkte sie auf ihren Bericht eine von sämmtlichen Ministern gegengezeichnete Cabinetsordre, welche ein Vorrecht der Standesherren, nämlich in Processen Eide durch Stellvertreter leisten zu lassen, als fortbestehend bezeichnete. Das Vorrecht ist an sich sehr geringfügiger Natur, aber nichtsdestoweniger verdient die Cabinetsordre volle Aufmerksamkeit, sowohl wegen ihrer Fassung, als wegen der Natur des Vorrechts. In der Form begegnen wir wiederum jener unachtsamen Redaction, welche sich nicht die Mühe gibt, das Gesetz vor eigenen Widersprüchen zu bewahren. Die Cabinetsordre kündigt in dem einführenden Satze an, daß sie auf Grund des

oben behandelten Gesetzes ergehe; im Texte aber declarirt sie auf Grund des Gesetzes, daß Art. 4 der Verfassung jenes Vorrecht nicht aufgehoben habe, dasselbe vielmehr nach Inhalt der älteren Vorschriften noch wirksam und von den Gerichtshöfen zu beachten sei. Man erinnert sich, daß das in der Einleitung angerufene Gesetz die Vorrechte behandelt, welche nach seinem eigenen Ausspruche aufgehoben waren und wiederhergestellt werden sollten. An dem Vorrechte selbst ist hervorzuheben, daß es rein preußischen Gesetzen seinen Ursprung verdankt und nicht zu denen gehört, welche durch die Bundesacte oder ein anderes Bundesgesetz den Standesherren zugesichert waren. Die Regierung that an dem geringfügigen Beispiele dar, daß sie nicht gesonnen war, ihre Wiederherstellungsbefugniß auf die Rücksicht gegen den Bund und seine Gesetze zu beschränken. Der Wortlaut des Gesetzes, aus welchem sie ihre Befugniß herleitete, hätte zu dieser beschränktern Auffassung führen können. Im November des nächstfolgenden Jahres, an demselben Tage, an welchem „die beiden Häuser des Landtags" zum ersten mal einberufen wurden, erschienen zwei Verordnungen: die eine stellte einen privilegirten Gerichtsstand für die Civil- und Criminalprocesse der Standesherren wieder her und überließ in gewohnter Weise dem Justizminister wesentliche Ergänzungen, wie z. B. die Herstellung des Instanzenzuges; die andere beauftragte den frühern Staatsminister von Duisberg, als königlicher Commissarius mit den Häuptern der vormals reichsunmittelbaren Häuser über ihnen zustehende Rechte und Vorzüge und wegen der Maßregeln zu unterhandeln, welche zur Wiederherstellung des „verletzten Rechtszustandes und Regulirung der etwa in Anspruch genommenen Entschädigungen" nothwendig seien. Von Entschädigungen hatte das Gesetz nicht gesprochen.

Wären die Bestrebungen der Regierung von einem einzigen und einheitlichen Zwecke geleitet gewesen und hätten die Parteien, auf welche die Regierung sich stützte, demselben Zwecke nachgestrebt, so wäre die Verfassung bis auf das Fortbestehen ihres Namens, so wäre jede der Entwickelung der Volksfreiheit geleistete Bürgschaft gefährdet gewesen und eine neue Zeit hätte kaum eine bestehende Ueberlieferung gefunden, an welche sie formell hätte an

knüpfen können. Aber dies gehört zu den Fortschritten des modernen Staatslebens, daß selbst in den Zeiten einseitiger Bestrebungen nicht leicht Ein Gedanke die ganze Staatsleitung zu beherrschen vermag. Was man unter dem Namen der Reaction zusammenfaßt, enthielt in Wahrheit verschiedenartige Tendenzen, welche zum Theil in verschiedenen Personen ihre besondere Vertretung hatten, zum Theil in denselben Personen vereinigt zusammentrafen.

Innerhalb der Reaction kreuzten sich die widerstreitenden Tendenzen des Absolutismus, des ständischen Wesens und der Beamtenherrschaft. Der Absolutismus pflegt alles in sich zu fassen, was gegen die Betheiligung einer größern Zahl von Bürgern an der Staatslenkung, gegen die strenge Herrschaft des Gesetzes, gegen die Ausbildung der Individualitäten und die Verwirklichung des Staatszweckes gerichtet ist. In seinem äußersten Ausgangspunkt gelangt er zur Despotie und zu einer Anarchie, in welcher keine öffentliche Einrichtung, kein bürgerliches Verhältniß auf festen Grundlagen ruht. Das ständische Wesen will Herrschaft des Gesetzes und Freiheit. Es legt ein hohes Gewicht auf gesetzliche Bürgschaften und unantastbare Rechte. In gleich hohem Grade ist es jeder Willkür abgeneigt, befördert das Selbstbewußtsein und gestattet jedem, seine Rechte mit allen Mitteln zu vertheidigen, auch mit den äußersten. Nur kennt es eine verschiedene Werthschätzung der Personen und genau abgesonderte Stellungen nach äußeren und zufälligen Merkmalen, welche früher einmal in entsprechenden Leistungen ihren Grund gehabt haben mögen, aber schon lange diese Bedeutung verloren haben. Die Beamtenherrschaft schließt sich gern an ein überstarkes Königthum, welches die Willkür der einzelnen decken soll. Nach den Umständen handeln, ist ihre Staatsweisheit. Sie kann sich mit der Unbeugsamkeit des Gesetzes nicht befreunden, und zieht ihr die elastische Biegsamkeit der Verfügungen vor. Sie verlangt Gehorsam nach oben hin und gestattet dafür, ja fordert von jeder Stufe herab Befehlen nach den unteren Stufen hin; sie liebt den Charakter, welcher fest und selbständig innerhalb des genau beschriebenen Kreises ist, lenksam und willenlos aber außerhalb desselben. Sie gönnt der großen Masse gern ein gewisses Maß von Ausbildung, denn aus der großen Masse muß sie

ihre Kräfte holen, und sie bedarf intelligenter Kräfte. Auch die Entwickelung des Wohlstandes will sie begünstigen. Aber hier wie überall will sie Grenzen ziehen, welche wie ein Zauber wirken und gegen jeden Andrang unüberschreitbar bleiben sollen. Diese drei Tendenzen sind in ihrer reinen Auffassung unvereinbar von Natur, sind in der Geschichte, als Despotie, Ständethum und Beamtenherrschaft, der Reihe nach aufgetreten, eine um die andere zu verdrängen, und alle sind sie bestimmt, der wahren Freiheit, der Berechtigung des Individuums zu weichen. Wenn die Despotie die ersten Anfänge des Staates auf kriegerische Vertheidigungen und Angriffe und auf die Herrschaft der rohen Gewalt zurückführt, als Nachbildung der Heeresordnung auftritt und eine den wechselnden Kriegszufällen gleichende Unsicherheit aller Verhältnisse aufweist, so hat das Ständewesen die Herrschaft der rohen Gewalt durch die Macht der Rechtsidee verdrängt. Als dieses selbst erstarrt und zum Gegentheile seines Ursprungs geworden war, sammelten sich alle Intelligenzen in der Form von Bureaukratie zum Angriff und brachten es zum Fall oder bereiteten es zum Zusammensturz vor, indem sie den bedeutungslos gewordenen Gesetzen den nunmehr unberechtigten Einfluß entzogen oder verringerten. Wie keine dieser Tendenzen zum ewigen Bestehen berechtigt ist, so muß auch die letzte Gestaltung dem berechtigten Individualismus weichen, welcher in der neuesten Epoche als die Forderung der Freiheit, als der Ruf nach gesetzlichen Bürgschaften und wahren Volksrepräsentationen auftritt. In der bekannt gewordenen Geschichte der abendländischen Staaten sind die drei Vorepochen und der Beginn der letzten genau erkennbar. Auch die englische Geschichte überliefert einen Kampf der Bureaukratie gegen das Ständewesen (unter den Tudors und Stuarts), welcher mit einem Fortschritt der allgemeinen Volksfreiheit schließt. Nicht immer treten die Tendenzen in der Geschichte der Völker gesondert auf, aber überall, wo sie oder einzelne unter ihnen sich verbinden, lassen sich die vorübergehenden Ursachen nachweisen, welche diese vorübergehende Wirkung haben. Nicht selten ist ein Rückfall und ein plötzliches Ueberspringen in eine überwundene Tendenz sichtbar. Das geübte Auge wird von diesen Zufälligkeiten nicht getäuscht, es ver-

kennt in den weiteren Perioden den folgerechten Fortgang der Entwickelung nicht. In der Geschichte Preußens, des jungen Staates, welcher nicht bis zu wilden Anfängen zurückreicht, treten Ständewesen, Bureaukratie und Volksfreiheit genau gesondert auf. Nach den Freiheitskriegen wirkten, nur auf einen geschichtlich kurzen Zeitraum, Reaction und Beamtenherrschaft vereinigt gegen die Forderungen nach Volksfreiheit. Bald behauptete die Beamtenherrschaft allein den Platz und es trat der Zustand ein, welcher als „die Willkür in Glacéhandschuhen" treffend bezeichnet worden ist. In den vierziger Jahren begann aufs neue das Streben nach Volksfreiheit; diesmal drang es zuerst auf dem religiösen Gebiete durch und verbreitete sich dann auf die staatlichen Einrichtungen. In Rückwirkung dagegen verbanden sich die drei Tendenzen, welche von der individuellen Freiheit für immer verdrängt zu werden bestimmt sind. In der ersten Heftigkeit des Kampfes gehen absolutistische, ständische und bureaukratische Bestrebungen wirr durcheinander. In der Geringschätzung der Gesetze sucht die absolutistische Neigung die Verstärkung der königlichen Macht, doch beugt sie sich vor Privilegien und büßt gegen die Bevorrechteten an Macht und Ansehen mehr ein, als sie in der Freiheit gegen das Gesetz zu gewinnen vermeint. Die mit alten unzeitgemäßen Gesetzen gegen die Forderungen der Neuzeit ankämpfen, billigen dagegen und üben den Bruch von Gesetz und Recht, ohne zu verstehen, wie dieser nur für den Augenblick ihnen einige Genugthuung geben kann, für die Zukunft aber auch ihre Waffen zum Kampfe untauglich macht. Mit der absolutistischen Reaction hat sich das ständische Wesen heute noch nicht abgefunden. Mit der Bureaukratie aber gerieth es früh in einen bewußten Gegensatz. Der sichtbare Ausdruck des Gegensatzes war für die Menge der Junkerpartei das persönliche Ringen nach Uebergewicht zwischen den beiden Vertretern der auseinandergehenden Richtungen, den Herren von Westphalen und von Hinckeldey. Den Sieg des letztern, als er zum Generalpolizeidirector Preußens ernannt wurde, eine vom Minister des Innern ganz unabhängige Stellung und eine centralisirte Gewalt in seine Hände erhielt, sahen sie als eigene Niederlage an, deren Folgen sie in einzelnen Zügen persönlicher Behandlung verspürten.

Herr von Westphalen hatte längst den innern Gegensatz erkannt; in ihm selbst kam er zu Erscheinung. Ihm, dem berufenen Leiter der ständischen Reaction, lag dennoch ebenso sehr an der Ausbildung der Beamtenmacht, nicht nur als Hülfsmittel für die ständischen Bestrebungen und um den an ihn von anderer Seite gestellten Anforderungen zu genügen, sondern auch weil das Herrschen gefällt und er als Minister des Innern die Spitze der Beamtenherrschaft war. Mit klarem Bewußtsein suchte er zwischen beiden Tendenzen zu vermitteln, der Bureaukratie ebenso viel zuzuwenden, wie dem ständischen Wesen, und wo es anging, durch dieselben Maßregeln das Interesse beider zu fördern. Von diesem Gesichtspunkte aus ist namentlich der Zusammenhang des Polizeiwesens mit dem Gemeindewesen und die Stellung der Regierung zu beiden zu erläutern.

Unmittelbar nach der Aufhebung der beiden Ordnungen für die Gemeinden, Kreise, Bezirke und Provinzen räumte die neue Städteordnung der Bureaukratie eine ausgedehnte Gewalt über das Städtewesen und die innere städtische Verwaltung ein. Die Aufsicht über die Gemeinden war dem Bezirksrath, einer aus der indirecten Wahl der Gemeinden zu bildenden Behörde anvertraut. Der Bezirksrath fiel fort. Die Regierungen traten die Erbschaft an und erhielten außerdem erweiterte Befugnisse. Wichtige Geschäfte der Gemeindeverwaltung wurden an ihre Genehmigung geknüpft und unter Umständen ganz in ihre Hände gelegt. So dürfen Veränderungen im Genusse des Gemeindevermögens nicht ohne Genehmigung der Regierung vorgenommen werden, während die Regierung gegen den Willen der städtischen Behörden eine Veränderung anbefehlen darf, wenn sie nur erklärt, daß Mitglieder der städtischen Behörden bei der Verwaltung des Vermögens persönlich interessirt seien. In allen Streitigkeiten zwischen Stadtverordneten und Magistrat entscheidet sie endgültig; die Zusammensetzung des Magistrats hat sie in ihrer Gewalt, denn die neue Städteordnung hat ihr die Befugniß beigelegt, bei sämmtlichen Wahlen von Magistratsmitgliedern nach freiem Ermessen die Bestätigung zu versagen; die Stadtverordneten müssen im Sinne der Regierung wählen oder die Regierung ernennt, wenn die Wahl zum zweiten

mal misglückt, einen commissarischen Verwalter auf so lange, bis die Stadtverordneten den passenden Candidaten getroffen haben. Als Oberaufsichtsbehörde muß die Regierung von allen Gemeindebeschlüssen Kenntniß erhalten; zu ihren Befugnissen in dieser Eigenschaft gehört, jeden Beschluß aufzuheben, welchen sie für gesetzwidrig, rechtswidrig oder das Staatswohl gefährdend erachtet, die Gehälter der besoldeten Magistratsmitglieder höher oder geringer zu normiren, Ausgaben in den städtischen Etat von Amts wegen aufnehmen zu lassen, wenn die Stadtbehörden für die gesetzlich der Stadt obliegenden Leistungen in dieser Weise zu sorgen unterlassen. Die Regierungsbehörden übten diese Befugnisse häufig und in einem sehr ausgedehnten Sinne aus, die Minister ermunterten die Behörden zu einer scharfen Praxis. Herr von Westphalen wies an, nicht etwa die Versagung der Bestätigung für die Gewählten als eine äußerste Ausnahme zu betrachten, sondern in allen Fällen die Beschaffenheit der Gewählten allgemein und genau zu prüfen und danach zu entscheiden. Es bedürfe keiner Angabe von Gründen für die Versagung. Versagungen erfolgten wegen politischer Gesinnung, wegen des religiösen Bekenntnisses. Nichts vermochte der Geist der Verfassung, welcher die öffentlichen Aemter allen Befähigten gleich zugänglich machte (Art. 4), gegen eine Praxis, die davon ausging, daß eine freiere politische Gesinnung zu städtischen Aemtern unfähig mache. Auch nach der Wahl, während der Amtszeit thaten Bürgermeister und Stadträthe gut daran, der Regierung zu gefallen; sie konnte die Gehälter der besoldeten Mitglieder erhöhen und bei der Wiederwahl hatte sie ein bedeutenderes Gewicht, als die Stadtverordneten. Die Regierung brauchte keine Wiederwahl zu bestätigen, wenn sie unzufrieden war; die Stadtverordneten hatten aber für die Wiederwahl der besoldeten Mitglieder ein Interesse, um nicht die Stadtkasse mit Pensionen zu belasten. Wollte die Regierung wohl, und die Stadtverordneten waren abgeneigt, so konnte sie mindestens eine commissarische Uebertragung des Postens an den Begünstigten herbeiführen. Wie die Minister die Befugniß auffaßten, gesetzlich obliegende Leistungen gegen den Willen der Stadtbehörden unter Anführung des Gesetzes auf den städtischen Etat zu bringen, thut ein Circularerlaß des Herrn von

Raumer (vom 19. Mai 1856) so schlagend dar, daß ich mir andere einzelne Beispiele ersparen darf. Der Minister weist die Regierungen an, die Gehälter der städtischen Elementarlehrer, wo es ihnen nothwendig erscheine und die städtischen Behörden sich nicht bereit finden lassen, selbst zu verbessern. Wo die Einnahme der Stadt nicht ausreicht, sollen andere Ausgaben gestrichen werden, wie die Unterhaltung von höheren Schulen. Denn es gewinne den Anschein, „als ob man auf diesem Gebiete der Selbstbestimmung und dem eigenen Ermessen der städtischen Behörden einen zu weiten, den gesetzlichen Bestimmungen nicht entsprechenden Spielraum gelassen haben möchte". Selbstverständlich handelt es sich um Gehaltserhöhungen über das gesetzliche Minimum hinaus. Ueber den Zweck spreche ich nicht; vielleicht war es rathsam, die Selbstverwaltung der Gemeinden in Bezug auf den Mindestsatz der Lehrergehälter einzuschränken, aber dazu bedurfte es einer gesetzlichen Grundlage. Der Erlaß gebraucht zwar die Worte „gesetzliche Bestimmungen", aber es ist völlig unerklärlich, welches Gesetz der Minister im Auge gehabt hat; der Erlaß gibt keinen Aufschluß darüber. Dagegen bezeichnet der Minister zwei Nebenergebnisse, welche durch die von ihm empfohlene Maßregel zu gewinnen seien. Dem Ueberhandnehmen der Privatschulen werde gesteuert werden können, und die Lehrer sollen die Fürsorge der Regierung erkennen und einen neuen Antrieb finden, um in dem von Herrn von Raumer bezeichneten Geiste zu leben und zu wirken. Das Verfahren verstößt schon insofern gegen die Vorschrift der Städteordnung, als die Oberaufsichtsbehörde ohne Mitwirkung der städtischen Vertretung nur eine gesetzlich obliegende Leistung in den Etat aufnehmen darf und ein Gesetz, aus welchem die Leistungspflicht entspringt, vorhanden sein und aufgeführt werden muß, während die Erhöhung der Schullehrergehälter über das gesetzliche Minimum hinaus unmöglich durch Gesetz vorgeschrieben sein kann. Aber weit gefährlicher noch ist der durch den Erlaß möglich gemachte Misbrauch, die Beiträge der Bürger als Fonds zur Belohnung für Lehrer von „gutem Geist" im Sinne des zeitigen Cultusministers zu gebrauchen und als Mittel, dem Privatunterricht zu steuern, welchem Herr von Raumer aus Grundsatz abgeneigt war. Den

Beitragenden und ihren Vertretern steht kein Widerspruchsrecht gegen das Gutdünken der Staatsbehörde zu, und doch spricht die Städteordnung die Selbstverwaltung als Grundsatz aus.

Die Verwaltung der ländlichen Gemeinden leidet natürlich an allen diesen Gebrechen, doch machen sie hier nur einzelne Momente an der Fehlerhaftigkeit der ganzen Organisation aus. Auf dem Lande haben sich Bureaukratie und Ständewesen in den Nutzen getheilt, welchen die Aufhebung der Gemeindeordnung von 1850 abwarf.

Unmittelbar nach dieser Aufhebung trat Herr von Westphalen mit der Meinung hervor, daß den Besitzern von Ritter- und anderen privilegirten Gütern die alte Gutsherrlichkeit und die damit verbundenen Rechte, namentlich die gutsherrliche Polizei gebührten. Die Regierungen wurden aufgefordert, bei der Behandlung der Landgemeinden diese Meinung als Norm festzuhalten. Viele Zweifel wurden dagegen laut; selbst Regierungscollegien scheinen die Zweifel getheilt und zur Kenntniß des Ministers gebracht zu haben. In der That verstieß die Meinung gegen mehrere Verfassungsbestimmungen und specielle Gesetze. Aus verschiedenen Gesichtspunkten war die Verfassung zur Aufhebung der Gutsherrlichkeit und der gutsherrlichen Polizei gelangt. Als Standesvorrechte durften sie nicht ferner geduldet werden (Art. 4). Als Vorrechte der Gutsbesitzer gereichten sie der ländlichen Bevölkerung zu Schaden, waren Beschränkungen des Eigenthums, welches sich in der Hand der ihnen unterworfenen Bauern befand, und als solche wurden sie im Art. 42 ausdrücklich aufgehoben. Auch ließ der neuere Begriff des Staatsrechts ihre Fortdauer nicht zu. Der Gutsbesitzer übte als Ortsobrigkeit und Polizeiherr die Functionen einer öffentlichen Behörde aus, und doch leitete er sie nicht aus einem vom Landesherrn verliehenen Amte her, sondern er nahm sie als ein dingliches, d. h. als ein mit dem Besitze seines Gutes unzertrennlich verbundenes Recht in Anspruch. Die Vermischung von Privat- und öffentlichem Recht widersprach dem Geiste der Verfassung und der neueren Gesetze. Das Polizeigesetz vom 11. März 1850 schrieb allgemein vor, daß die Polizeiverwaltung entweder von königlichen Beamten direct oder von den Gemeindevor-

sichern, immer aber als ein Amt und im Namen des Königs zu verwalten sei. Der höchste Gerichtshof hatte erkannt, daß die gutsherrliche Polizei durch Gesetz aufgehoben sei und durch die Aufhebung der Gemeindeordnung schon um deswillen nicht habe hergestellt werden können, weil die Verfassung (Art. 42) entgegengestanden. Der Minister hielt jedoch den „aufgetauchten Zweifeln" gegenüber seinen Standpunkt aufrecht, welchen er als den der Staatsregierung bezeichnete. In einer langen Reihe von Schlüssen wird der Standpunkt gerechtfertigt. Die Verfassung hatte nämlich angeordnet, daß die älteren Bestimmungen hinsichtlich der Polizeiverwaltung bis zur „Emanirung" der neuen Gemeindeordnung gültig bleiben sollten. Nun versteht man zwar allgemein unter der „Emanirung" eines Gesetzes zu deutsch die Veröffentlichung oder Verkündung desselben durch die Gesetzsammlung, und die neue Gemeindeordnung war in der Gesetzsammlung schon im Jahre 1850 veröffentlicht worden. Der Minister aber benutzte, wie ich bereits erwähnt habe, den nicht ganz heimischen Klang des fremden Ausdrucks und leugnete, daß die Gemeindeordnung vom 11. März 1850 „emanirt" worden sei; dieselbe sollte in jeder einzelnen Gemeinde nach beendigter Einführung erst wirksam werden, erst von diesem Zeitpunkte ab sei die Gemeindeordnung, und zwar in jeder Gemeinde besonders, für „emanirt" zu erachten. Darauf wird fortgebaut, daß Art. 42 der Verfassung, welcher die Gutsherrlichkeit und die gutsherrliche Polizei als ein das Eigenthum der Bauern beschränkendes Recht aufhebt und die Bestimmung des Polizeigesetzes, welche die Polizeiverwaltung für ein im Namen des Königs auszuübendes Amt erklärt, nur Aussprüche ohne gesetzliche Wirksamkeit gewesen seien. Ihre Gesetzeskraft sei in der Schwebe gewesen, solange die Gemeindeordnung zwar Gesetz des Landes, aber noch nicht „emanirt" gewesen, und sei gänzlich geschwunden, seit die Gemeindeordnung endgültig aufgehoben worden. Die verfassungsmäßige Abschaffung der Standesvorrechte blieb „als allgemeiner Grundsatz" unerwähnt und unberücksichtigt. Sie verhinderte den Minister nicht, in anderen Reskripten die Natur jener Rechte als Privilegien hervorzuheben und auszuführen, daß der Gutsherr weder als Ortsobrigkeit, noch als Polizeiherr ein Beamter sei, weil

er die Guts- und Polizeiherrschaft nicht als ein vom Staate direct oder indirect abgeleitetes Amt, sondern als ein aus seinem Privatvermögen entspringendes Recht, als eine Beigabe des privilegirten Gutes besitze. Nachdem die Regierung ihren Willen so bestimmt kundgethan hatte, war die Sache für die Verwaltungsbehörden endgültig entschieden. Die Widerrede hörte auf, Guts- und Polizeiherrlichkeit waren anerkannt, und acht Monate später, unter dem 30. October 1855, konnte Herr von Westphalen eine „Zusammenstellung der Normen für die Landgemeindeverfassungen aus den alten Gesetzen und Rescripten" erlassen, in welcher die Gutsherrlichkeit neben den übrigen, unter seinen Auspicien wiederbelebten ständischen Institutionen einen bedeutenden Platz einnimmt. Das Gesetz, welches die Gemeindeordnung aufhob, hatte für das Land den Erlaß von Provinzialgesetzen versprochen. In Vertretung oder Vorbereitung derselben erschien der ministerielle Erlaß, welcher sich kurzweg für das gültige Recht ausgab. Erst wo nach dieser Zusammenstellung ein Bedürfniß sich herausstellen würde, durch Gesetze zu ergänzen, sollten Gesetze erlassen werden. Die Regierungen werden aber angewiesen, genau zu prüfen, ob denn wirklich die von ihm in der Zusammenstellung gebotene Sammlung des bestehenden Rechts nicht ausreiche; ohne Noth sei keine Veränderung vorzuschlagen. Der Minister versichert, daß sein Erlaß blos die bestehenden Gesetze, Normen, Rescripte „und so weiter" wiederhole und die Befugniß eines Verwaltungserlasses nicht überschreite. Wie weit der Minister vom unzweifelhaften Rechte sich entfernte, darüber belehrt der Umstand, daß er die Besitzer der privilegirten Güter als Gutsherren und die vererbliche Berechtigung auf das Schulzenamt als fortbestehend aufführt. Ohne die geringste Rücksicht auf die „aufgetauchten Zweifel", welche doch an dem Wortlaut der Verfassung und an einem Erkenntniß des höchsten Gerichtshofes keinen geringen Rückhalt hatten, legte der Minister den Gutsherren Aufsicht und Herrschaft über die Landgemeinden bei. Der Gutsherr ernennt die Schulzen und Ortsrichter; wo ein durch Grundstücksbesitz erworbenes Recht zum Schulzenamte vorhanden ist, prüft er die Fähigkeit des Besitzers. Schulze und Ortsrichter leisten dem Staate, der Gutsherrschaft und der

Gemeinde den Eid der Treue. Bei allen Veränderungen in der Verwaltung, bei einer Abänderung im Stimmrecht der Gemeindemitglieder, wenn ein Ortsstatut abgefaßt, wenn unklare oder zweifelhafte Bestimmungen oder Gewohnheiten ein für allemal aufgeklärt werden sollen, — zu allen Festsetzungen dieser Art bedarf es der Mitwirkung und Zustimmung des Gutsbesitzers, ehe sie der Staatsbehörde zur Prüfung unterbreitet werden dürfen. Die gewöhnlichen Gemeindebeschlüsse müssen zur Kenntniß des Gutsherrn gebracht werden, er kann die Zustimmung gänzlich versagen oder den Schulzen anweisen, die Ausführung des Beschlusses auszusetzen.

Neben der Ausstattung des Gutsherrn sichert der Erlaß die überwiegende Hälfte des Einflusses der Bureaukratie, welche in erster Linie vom Landrath, in zweiter von der Bezirksregierung vertreten wird. Zwischen ihr und der Gutsherrschaft wird das Recht der Gemeinde und ihrer Behörden auf ein so geringes Maß zusammengedrängt, daß es im Widerstreit mit der einen oder der andern nur selten zum Ausdrucke gelangen kann. Denn die Staatsbehörde hat die Oberaufsicht. Sie darf dunkle Ortsverfassungen auslegen, und wie nahe die Gefahr der Dunkelheit liegt, geht aus der schwankenden Natur der Rechtsquellen hervor, als welche der Minister Verträge, Stiftungsbriefe, Privilegien, Concessionen, ältere Gewohnheiten und Corporationsschlüsse bezeichnet. Wo das Stimmrecht, die Rechte und Pflichten der Gemeindemitglieder und übrigen Dorfbewohner in der Ortsverfassung nicht klar oder nicht ausreichend festgesetzt sind, soll die Regierung die Abfassung eines Ortsstatuts herbeizuführen suchen. Ueber dasselbe müssen zunächst die Gutsherrschaft und die Gemeinde sich einigen, dann der Kreistag und der Landrath gehört werden. Ist der Entwurf eines Statuts so zu Stande gebracht und findet ihn die Regierung klar im Ausdruck und ohne Nachtheil für das Interesse des Staates und des Ortes, dann soll sie die Genehmigung nicht versagen. Bis ein gültiges Statut in dieser Weise zu Stande gebracht ist, soll die Regierung bestimmen, was inzwischen Rechtens ist. Den Regierungen wird empfohlen, die vorhandenen Verschiedenheiten in den Stellungen und Rechten der Dorfbewohner sorgfältig zu be-

wahren, und wo es ihnen dienlich erscheint, neue Klassen und Abstufungen herzustellen.

Nicht in der Einleitung, welche versichert, daß die Competenz einer Verwaltungsmaßregel nicht überschritten und nur bestehendes Recht vorgetragen werden solle, sondern in den materiellen Bestimmungen, wie die angeführten, tritt die wahre Bedeutung des Erlasses hervor. Um seine Tragweite in Einem Satze zusammenzufassen: Er ist eine Vollmacht für die Regierungen, in jedem einzelnen Dorfe unter Mitwirkung der Gutsherrschaft und unter Beirath des Kreistages und des Landrathes die Ordnung der Dinge herzustellen, welche ihnen am angemessensten erscheint. In jedem einzelnen Dorfe brauchen nur der Gutsherr und die Oberaufsichtsbehörde über die Zusammensetzung der Gemeinde, über die Art der Verwaltung, über das Maß der Theilnahme für die einzelnen Mitglieder sich zu verständigen, und es liegt in ihrer Macht, ihren Willen als Gesetz oder vorläufig gültige Norm durchzuführen. Die Hauptbestimmungen des Erlasses wurden einige Monate später zum Gesetz (vom 14. April 1856) gemacht. Zwei Gesetze von demselben Tage ordnen die Gutsherrlichkeit und die gutsherrliche Polizei ganz in dem Sinne, wie ihn der Minister in seinen Instructionen vorbereitet hatte. Das eine streicht die Gutsherrlichkeit und gutsherrliche Polizei aus der Zahl der aufgehobenen Privilegien und ändert die Verfassung (Art. 42 und 114) demgemäß; das andere bezeichnet das Verhältniß des Gutsherrn als Ortsobrigkeit und Polizeiherr gleichfalls unter Anerkennung der früher vom Minister aufgestellten Grundsätze und in einer Form, welche seiner Ansicht, daß diese Privilegien nie aufgehoben worden seien, nicht ausdrücklich widerspricht. In seiner Instruction zu den Gesetzen belehrt der Minister, daß seine „Zusammenstellung" nur in den Punkten modificirt werde, welche das Gesetz behandle, sonst aber gültig und maßgebend bleibe.

Es klingt wie eine Ironie, daß der Minister das an Stelle gemeingültiger Vorschriften eingeführte Belieben der Aufsichts- und Oberaufsichtsbehörden, die Unterordnung der Gemeinde unter den Gutsherrn und die Unterordnung beider unter die Regierung als ein Muster von Selbstbestimmung und Selbstverwal-

tung preist. Die Gemeindeordnung von 1850 hatte jeder Gemeinde freigestellt, ihre eigene Ortsverfassung durch Statut festzustellen und in das Statut alle Ortsbesonderheiten, überhaupt solche Bestimmungen aufzunehmen, welche der Gemeindeordnung selbst nicht zuwiderliefen. Das Statut bedurfte nur der Bestätigung durch den Bezirksrath. Das neue Gesetz über die Landgemeinden läßt gleichfalls über gewisse Gegenstände ein Statut zu, aber es muß mit dem Gutsherrn, wo ein solcher vorhanden ist, vereinbart und dann erst von der Regierung genehmigt werden, um gültig zu sein, während die Regierung allein ohne weiteres Normen vorschreiben und in Wirksamkeit setzen darf. Man vergleiche und beurtheile, ob die Junkerpartei wirklich, wie sie sich rühmt, überall, namentlich auf dem Lande, die Autonomie und Selbstbestimmung begünstigt und die uralten Gemeindeverfassungen von der „Gleichmacherei" des neuen Gesetzes habe erretten müssen. Die unwiderstehliche Macht über die Gemeinden hat die Bureaukratie der eifrigen Mitwirkung der Junkerpartei zu verdanken, welche dafür mit den gutsherrlichen und landstandschaftlichen Rechten abgefunden wurde.

Zu einem gleich entschiedenen Siege und unter derselben Bundesgenossenschaft gelangte die Bureaukratie auf dem Gebiete der Polizeigesetzgebung. Durch die Aufhebung der Gemeinde-, Kreis-, Bezirks- und Provinzialverordnungen fiel eine bedeutende Macht an die Polizeibehörden zurück, gegen welche die aufgehobenen Gesetze wirksame, aus der Selbstverwaltung entnommene Bürgschaften gegeben hatten. Aber dies sind nicht alle, ist nicht einmal der erheblichste Theil der Rückerrungenschaften, welche die Polizei in den fünfziger Jahren gemacht hat. Neue Gesetze, die Auslegung alter, an welcher der Competenzgerichtshof und die übrigen Verwaltungsbehörden zusammenwirkten, Ministerialerlasse und factische Macht haben den überwiegend größten Theil der innern Verwaltung, ich meine aller inneren Staatsangelegenheiten mit alleinigem Ausschluß der rein richterlichen Sachen und der auswärtigen Politik, in die Hände der Polizei gelegt. Ueber den Umfang der polizeilichen Thätigkeit, wie die Polizei mit ihrer arbiträren Gewalt alle Lebensverhältnisse durchdringt, wie sie nament-

lich die Rechtsgewalt aus ihrem weiten Gebiete fast gänzlich ausschließt, trage ich an einer andern Stelle Ausführlicheres vor. Hier will ich mich nur damit beschäftigen, durch welche äußere Mittel die Anknüpfung an den alten Zustand gelungen und die Polizei dahin gelangt ist, in ihrer Sphäre alle Gewalt zu vereinigen, an welcher nach der Idee der Verfassung drei verschiedene Staatsfunctionen: die gesetzgebende, die ausführende und die richterliche, hätten betheiligt sein sollen.

Der Begriff der Polizei hat in Preußen seine staatsrechtliche Definition erlangt, als die Bureaukratie im Gegensatze zum ständischen Wesen und zum Absolutismus in das öffentliche Leben eintrat, die Ansprüche der individuellen Freiheit aber ihr noch nicht entgegenstanden. Die Definition ist sehr weit, und der Umfang der polizeilichen Geschäfte entspricht der Ausdehnung des Begriffs. Er umfaßt jede vorsorgende Thätigkeit, um Nachtheil vom Staate, von einer Gesammtheit und von den Einzelnen abzuwenden und in gleicher Weise Vortheile zuzuwenden. Nicht nur mit den hervorspringenden Uebeln hat es die Polizei zu thun, sondern auch mit den Ursachen aller gesellschaftlichen Gebrechen, denen sie vorbeugen soll. Eine hohe Aufgabe und nichts Geringeres als der ideale Staatszweck. Aber eben darin liegt der Irrthum, daß die Polizei allein eine Arbeit in ihre Hand nimmt, an welcher alle Einrichtungen des Staates und der Gesellschaft und alle sittlichen Kräfte der Menschheit mitzuwirken haben. Allgemein, wie sie ihren Beruf auffaßt, ebenso allgemeiner Natur sind die Hülfsmittel, welche sie in Anspruch nimmt. Sie verlangte und erlangte die Befugnisse der weitesten Aufsicht über alles und jedes, des ersten Angriffs, wo und solange irgendeine Gefahr vorhanden sei, und das Recht, **Befehle zu erlassen und die eigenen Befehle zu vollstrecken**, drei Befugnisse, welche das Wesen der unumschränkten Gewalt ausmachen. In der Verordnung vom 26. December 1808 sind diese Gesichtspunkte eingehalten, die Pflichten der Polizei präcis, die Befugnisse zwar nicht gleich klar ausgedrückt, doch in dem beschriebenen Geiste angedeutet. Die damaligen Gesetzgeber scheinen, fortgerissen von ihrem eigenen Geistesaufschwunge und von der Größe der Zeit, nicht klar durchdacht zu haben, wohin in mit

telmäßigen Zeiten ein solcher Beruf in Händen mittelmäßiger Beamten führen muß. Aber die Gefahr der Befugnisse haben sie einigermaßen erkannt und durch Corrective zu verhindern gesucht. Allgemeine Verfügungen durften die Regierungen überhaupt nur unter Genehmigung des höchsten Polizeichefs erlassen. Gegen jede polizeiliche Verfügung ohne Unterschied des Gegenstandes und ohne Unterschied, ob sie die Form einer allgemeinen Vorschrift oder eines speciellen Befehls annahm, stand der Rechtsweg offen, wenn man mit der Behauptung auftrat, daß sie einem speciellen Rechtstitel oder einer ausdrücklichen Gesetzesbestimmung zuwiderlief. Endlich stand die volle richterliche Einwirkung frei, wenn der Polizei, und dies galt auch von der höchsten Behörde, grobe Fahrlässigkeit oder gar vorsätzliche Beeinträchtigung nachgewiesen wurde; dann trat die volle Verantwortlichkeit der Beamten ein. Um das Gewicht des Erfordernisses, daß jede allgemeine Polizeivorschrift erst durch die Genehmigung des höchsten Chefs wirksam werde, gehörig zu erkennen, muß man sich an die damalige Stellung des höchsten Ressortchefs erinnern; er war in seinem Ressort der alleinige Vermittler der Gesetzgebung. Die Zeit kam, in welcher der Aufschwung des Jahres 1808 vergessen war. Das Gebiet des Polizeiberufs blieb unverändert, die Befugnisse der Polizei dehnten sich in der Praxis mit der ihnen innewohnenden Gewalt aus und gingen ins Kleinliche; das Hauptcorrectiv, der Rechtsschutz, wurde beseitigt. Die ungehemmte Polizeigewalt wurde selbst ein Uebel und kein geringeres als die, welche sie abzuwehren bestimmt war. Die Aufsicht führte zu einer Häufung von nutzlosen Förmlichkeiten, wie Anmeldungen, Paßwesen, Concessionen mannichfacher Art; die Förmlichkeiten hemmten den steigenden Verkehr und drückten das sonst emporstrebende Selbstgefühl der Bürger nieder. Der erste Angriff verwandelte sich dadurch, daß als Regel die Einwirkung des Richters ausgeschlossen wurde, in eine endgültige Entscheidung. Das Ansehen der Gesetze sank, als die klarste gesetzliche Vorschrift keinen Schutz mehr gegen die polizeiliche Verfügung gewährte. Der Beruf und die Fähigkeit zur Gesetzgebung nahmen ab, weil die Gesetzgeber einem Conflict mit der polizeilichen Praxis vorbeugen wollten und in den Gesetzen ausdrücklich oder durch eine

losere Fassung Ausnahmen zu Gunsten der polizeilichen Verfügung zuließen. Auf die unsichere Begrenzung des Rechtes, allgemeine Befehle und Strafandrohungen zu erlassen, will ich kein erhebliches Gewicht legen, da die Genehmigung des Ministers erforderlich war und, wie ich wiederholt hervorgehoben, die ministerielle Genehmigung damals eine ganz andere Bedeutung hatte als heute, da die Gesetzgebung getheilt ist. Dagegen erhielt die Befugniß, specielle Befehle zu vollstrecken und Vollstreckungsstrafen durch Geldbußen oder Haft aufzuerlegen, eine erweiterte Anwendung. Das Gesetz hatte sie den Bezirksregierungen eingeräumt. In der Praxis legten sich die Polizeiverwalter bis zu den untersten Graden die Befugniß bei; im Jahre 1842 erlangte diese Praxis die Billigung des Ministers. Seitdem konnte jeder Polizeiverwalter Befehle erlassen und deren Ausführung durch Strafen bis zu 100 Thalern oder vier Wochen Gefängniß erzwingen. In gleichem Grade, wie die Macht der Polizei stieg, wurde die Verantwortlichkeit der Beamten verringert; sie wurde auf den Fall beschränkt, wenn eine Verfügung von der vorgesetzten Behörde als gesetzwidrig oder unzulässig aufgehoben worden war. So fanden die Freiheitsbewegungen des Jahres 1848 den öffentlichen Zustand vor. Der Druck sollte entfernt werden, und viele bedeutende Sätze der Verfassung gehen auf eine directe Beschränkung der Polizeigewalt aus. Wer von wahrhaft constitutionellem Geiste und echter Loyalität durchdrungen, über den öffentlichen Zustand Preußens allein aus der Verfassung sich belehrt, wird keinen Schutz gegen Polizeiwillkür vermissen. Die persönliche Freiheit ist gewährleistet, die Wohnung unverletzlich erklärt, ebenso das Eigenthum; willkürliche Verhaftungen und Haussuchungen werden also ausgeschlossen. Die Presse ist frei, und eine freie Presse ist ein verläßlicher Wächter über die Rechte des Volkes. Die Beamten sind verantwortlich; wer von ihnen eine Rechtsverletzung zugefügt hat, wird verfolgt, ohne daß es der Zustimmung einer höhern Behörde bedarf. Aber der Gegensatz zwischen den Worten der Verfassung und dem praktischen Leben belehrt bald den vergleichenden Beobachter, daß die Verfassung anders und vorsichtiger studirt werden muß. Da gibt es Specialgesetze, welche jene verfassungsmäßigen Verheißungen wiederholen

und zugleich so einschränken, daß sie einer Aufhebung gleichkommen oder doch mindestens den Schutz gegen die Polizeiwillkür zerstören; da gibt es Erlasse der Minister und anderer Behörden, welche Verbindungen mit den alten vor der Verfassung erlassenen Gesetzen und Verordnungen herstellen und den alten Polizeigeist zur Herrschaft gelangen lassen; da gibt es Erklärungen, welche mit der einen Hälfte des Satzes die andere wirkungslos machen oder durch kühne Betonungen den Worten einen nicht geahnten Sinn beilegen. Ein Vergleich des jetzt gültigen Rechtes zum Schutze der persönlichen Freiheit mit dem aufgehobenen Gesetze aus dem Jahre 1848 veranschaulicht, wie viel auf den Geist ankommt, in welchem die Specialgesetze abgefaßt werden. Das ältere Gesetz gab für den Schutz der Wohnung bestimmte, wenn auch nicht ausreichende Regeln; Verhaftungen aber ohne richterlichen Befehl verbot es in unzweideutiger Bestimmung, bis auf den einzigen Ausnahmefall der Ergreifung auf frischer That. Das neue Gesetz gestattet dem Beamten der Polizei, ohne richterlichen Befehl und außer dem Betreffen auf frischer That oder unmittelbar nach derselben, jede Person zu ergreifen, welche ihm einer strafbaren Handlung und zugleich der Flucht dringend verdächtig scheint, zu demselben Zweck bei Tag oder Nacht in die Wohnung zu dringen, Haussuchungen zu jeder Zeit auf eigene Hand zu veranlassen, wenn er meint, Beweismittel für eine strafbare Handlung aufzufinden, welche ihm bei längerm Zögern verloren gehen könnten. Der „dringende Verdacht" des handelnden Beamten ist ein innerer Beweggrund, welchen die betroffene Person für den Augenblick gar nicht controliren kann. Kein Preuße hat einem Polizeibeamten ein gesetzliches Schutzmittel entgegenzusetzen, wenn dieser auf der Straße oder zu Hause ihn verhaftet, bei Tag oder Nacht in die Wohnung dringt, seine Gemächer, seine Möbel durchsucht und die Schriftstücke durchstöbert. Und nach vollbrachter That, wie schwer ist es nicht zu beurtheilen, ob der Beamte einen dringenden oder nur leisen Verdacht gehabt oder den Verdacht nur zum Vorwande genommen hat. Die Strafgesetze können den überschreitenden Beamten kaum erreichen, weil ihm nachgewiesen werden muß, daß er mit Vorsatz widerrechtlich gehandelt hat, wenn er zur Strafe gezogen werden soll. Der Anklage liegt der Beweis ob, daß der Beamte

keinen dringenden Verdacht gehabt, wenn dieser nur eine strafbare Handlung bezeichnet, deren er den Betroffenen verdächtig gehalten. Die Befugniß zum Eindringen in die Wohnung und zu Haussuchungen während der Tageszeit ist so allgemein ertheilt, die Einschränkung so lose ausgedrückt, daß jeder Polizeiverwalter sie aus eigener Machtvollkommenheit selbst ausüben oder durch einen untergeordneten Beamten ausüben lassen darf, ohne zu mehr verpflichtet zu sein, als gewisse Formen während der Handlung zu beobachten. Und selbst diesen beschränkten Schutz des Gesetzes ließ der Minister des Innern nur gegen solche Verhaftungen gelten, welche eine gerichtliche Untersuchung vorbereiten sollen. Dagegen hat er den Polizeiverwaltungen aller Grade die Befugniß zugesprochen, ihren speciellen Befehlen durch Haftandrohung Nachdruck zu geben und die Haft ohne jede richterliche Einwirkung selbst zu vollstrecken. Denn das Gesetz zum Schutze der persönlichen Freiheit habe mit der Haft als Vollstreckungsmittel nichts zu thun. In dieser Beziehung habe die Verfassung die alten Gesetze fortbestehen lassen. Das neue Polizeigesetz (vom 11. März 1850) bestimmt zwar wörtlich: „Wer es unterläßt, dasjenige zu thun, was ihm von der Polizeibehörde in Ausübung dieser Befugniß geboten worden ist, hat zu gewärtigen, daß es auf seine Kosten zur Ausführung gebracht werde vorbehaltlich der etwa verwirkten Strafe und der Verpflichtung zum Schadenersatz" —; aber das Gesetz habe in diesem Satze diese Art der Vollstreckung nur als unzweifelhaft, nicht aber als allein zulässig bezeichnen wollen. Der Nachdruck sei auf den unmittelbar vorangehenden Satz zu legen: „Jede Polizeibehörde ist berechtigt, ihre polizeilichen Verfügungen durch Anwendung der gesetzlichen Zwangsmittel durchzusetzen." Zu den „gesetzlichen Zwangsmitteln" gehören nach der Verordnung vom 26. December 1808 auch Geldbußen und Haft. Jede Polizeibehörde habe zu wählen, welches Mittel sie für das wirksamste halte. Ehemals sei zweifelhaft gewesen, ob nur die Bezirksregierungen die Haft als Vollstreckungsmittel gebrauchen dürften — so lauten nämlich die Worte der Verordnung vom 26. December 1808 —, oder ob auch jede untere Polizeibehörde; jetzt sei der Zweifel beigelegt. Die Minister haben für die zweite Auslegung schon im Jahre 1842

sich entschieden, und das neue Gesetz (die von mir angeführten Sätze) bestätige diese Auslegung. Das ist der treu wiedergegebene Ideengang der Ministerialerlasse vom 28. Juni, 6. Juli 1850 und vom 20. Januar 1854. In Uebereinstimmung mit denselben übt jeder Polizeiverwalter, auch der mit der Polizeiherrlichkeit privilegirte Gutsbesitzer die Befugnisse aus, jeden, der seinem als polizeilich bezeichneten Befehle nicht nachkommt, zur Haft zu bringen. Nur eine Beschwerde an die vorgesetzte Behörde kann helfen, wenn diese den Befehl selbst aufzuheben für gut befindet.

Das Recht des Bürgers, unabhängig von dem Willen der Polizei an jedem beliebigen Orte Preußens sich aufzuhalten, folgt zwar als erste Bedingung aus dem Begriffe der persönlichen Freiheit. Wie sollte frei genannt werden, wer auf Befehl seinen Aufenthalt wechseln oder beibehalten muß? Aber Folgerungen von dieser Tragweite beachtete die Regierung nicht. Die Polizei ließ vermögende Leute nicht zuziehen auf Grund des Armengesetzes, wies unbescholtene Leute aus zum Zweck der öffentlichen Sicherheit. Mit gleicher Willkür wurde die Freiheit der Presse gegen polizeiliche Anordnungen unwirksam, das „unverletzliche" Eigenthum gegen Eingriffe der Polizei schutzlos gemacht, wie ich an einer andern Stelle ausführlicher darthue. Die Verantwortlichkeit der Polizeibeamten bot keinen Schutz gegen die Willkür. Die octroyirte Verfassung hatte die gerichtliche Verfolgung der öffentlichen Civil- und Militärbehörden wegen Rechtsverletzung im Amte ohne jede Bedingung freigegeben. In der Revision setzte man an die Stelle: „Die Bedingungen bestimmt das Gesetz. Eine vorgängige Genehmigung der vorgesetzten Behörden darf jedoch nicht verlangt werden." Unter dem „Gesetze" war offenbar ein in Zukunft zu erlassendes gemeint; der Nachsatz ist in seiner Wortfassung eben nur dann verständlich, wenn man ihn als Regel für das zukünftige Gesetz auffaßt; sonst wäre der richtige Ausdruck gewesen, wie ihn die octroyirte Verfassung in der That gebraucht hat: Eine vorgängige Genehmigung „ist nicht nöthig". Die Regierung aber benutzte den unbestimmten Wortlaut zur doppelten Abschwächung der Verantwortlichkeit. Sie erklärte die Bedingungen des alten Gesetzes (vom 11. Mai 1842) für fortbestehend. Danach gilt als Rechtssatz, daß ein Entschädi-

gungsanspruch gegen einen Polizeibeamten wegen einer polizeilichen Verfügung nur dann gestattet sei, wenn die vorgesetzte Behörde die Verfügung als „ungesetzlich" oder „unzulässig" aufgehoben hat. Unverfolgbar bleibt aber der Polizeibeamte, wenn die vorgesetzte Behörde aus freier Erwägung die Verfügung aufgehoben hat, ohne sie gerade als ungesetzlich oder unzulässig zu bezeichnen. Unverfolgbar ist die Behörde, welche für den einzelnen Fall die letzte Instanz bildet, und immer unverfolgbar der Minister. Auf der andern Seite ließ sich die Regierung den Vortheil nicht entgehen, welcher aus der Auffassung entsprang, daß die Bedingungen durch ein neues Gesetz zu ordnen seien, und verschaffte durch das Conflictengesetz vom 13. Februar 1854 den vorgesetzten Behörden in Gemeinschaft mit dem Competenzgerichtshofe die Befugniß, die strafgerichtlichen Verfolgungen gegen Beamte als „ungeeignet" zu untersagen.

Die gewaltige Macht der Polizei erhielt ihren bedeutendsten Rückhalt, die Verfassung einen neuen Widerspruch in den gesetzgeberischen Befugnissen, welche die Polizeibehörden zum Theil von den Gesetzen empfangen, zum Theil sich selbst beigelegt haben. Ungern versage ich mir hier eine allgemeine Betrachtung darüber, inwieweit den localen Behörden ein Verordnungsrecht einzuräumen, welche Garantien gegen Misbrauch damit zu verbinden und wie die Grenzen zu finden sind. Sie würde die Kritik der bestehenden Gesetze und der durch Gesetz nicht unterstützten Gewohnheit erleichtern und verständigen. Indessen der Gegenstand dieser Abhandlung weist mich an, unmittelbar vom bestehenden Gesetze auszugehen und an die thatsächliche Entwickelung mich eng anzuschließen. Das Polizeigesetz vom 11. März 1850 ist die Quelle. Es ist mit den Ordnungen der Gemeinden und höheren Verbände an Einem Tage ergangen, und sein innerer Zusammenhang mit denselben muß manche seiner Vorschriften erklären. Es benennt die Gemeindevorsteher als die Verwalter der Ortspolizei; doch behält es dem Minister des Innern die Befugniß vor, an Gerichtsorten, in Festungen und Gemeinden von mehr als 10000 Einwohnern eine abgesonderte königliche Polizeiverwaltung herzustellen. Die polizeiherrlichen Gutsbesitzer gehören nicht in sein System, es behandelt dieses Privile

gium als aufgehoben. Die örtliche Polizeiverwaltung darf für den Ort, die Regierungen dürfen für mehrere Gemeinden ihres Bezirks oder den ganzen Bezirk allgemeine polizeiliche Vorschriften erlassen und deren Nichtbefolgung mit Strafen bedrohen, im höchsten Maße bis zu 10 Thalern oder 14 Tagen Gefängniß. Die Bedeutung dieser Befugniß ist nicht nach der Höhe der zulässigen Strafe zu beurtheilen; den gesetzlich gesinnten Bürger erfüllt die geringste Strafe mit zwingender Scheu. Entscheidend ist der Umfang der Gegenstände, über welchen die Vorschriften sich erstrecken dürfen. Nach richtigen Grundsätzen ist die Strafverordnungsbefugniß einzelner Behörden auf Gegenstände einzuschränken, welche der allgemeinen Gesetzgebung ganz unzugänglich sind, auf Gegenstände ganz örtlicher und zugleich vorübergehender Natur. Entsteht ein seinem Wesen nach andauerndes Bedürfniß für einen weitern Kreis, so soll es der Landesgesetzgebung unterbreitet werden. Das Polizeigesetz zählt zwar die einzelnen Gegenstände auf, aber diese sind so allgemein und weitgehend wie der polizeiliche Beruf. Es gehören dazu: Schutz der Personen und des Eigenthums; Sorge für Leben und Gesundheit; Fürsorge gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse; jede Art von Verkehr auf Märkten, Orts-, Land- und Wasserstraßen, in Gast- und Kaffeehäusern u. s. w., und überdies „alles andere, was im besondern Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich angeordnet werden muß". Man sieht, die Polizeibehörden haben unbeschränkte Vollmacht zur polizeilichen Gesetzgebung. Wie die Befugniß ausgeübt wurde, will ich an wenigen Beispielen zeigen, die ich aus vielen gleichartigen herausgreife. Die meisten Bezirksregierungen verboten den Predigern der dissidentischen Gemeinden die Verrichtung von geistlichen Handlungen, darunter auch öffentliche Reden an Grabstätten, und viele Prediger wurden wegen solcher Uebertretungen bestraft. Eine Regierung erließ ein förmliches Gesetz über Aufnahme und Unterstützung fremder Armen und Kranken; eine andere verbot den Krügern und Schankwirthen, Branntwein auf längere Zeit als auf acht Tage zu creditiren, und drohte eine neue Art von Strafe an, den Verlust der Concession. Eine wesentliche Garantie enthielt das Polizeigesetz für die landwirthschaft-

lichen Angelegenheiten. Regierungsvorschriften solcher Art bedurften zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Bezirksrathes. Nach der Bezirksordnung vom 11. März 1850 sollte dieser aus den gewählten Vertretern der Kreise hervorgehen, er wäre deshalb eine zur Controle besonders geeignete Behörde gewesen. Das Gesetz, welches die Bezirksordnung aufhob, ließ die Frage, in welcher Weise die erwähnte Function des Bezirksrathes ersetzt werden sollte, unberührt. Der Minister interpretirte, daß die Regierungen nunmehr in ihrem Verordnungsrechte selbständig wären, und so fiel die wesentlichste Garantie. Nach zwei Richtungen endlich erhielt die Befugniß der Behörden eine über die Absicht des Polizeigesetzes weit hinausgehende Ausdehnung. Die gutsherrliche Polizei wurde wieder eingeführt, und die privilegirten Gutsbesitzer übernahmen ohne weiteres die Verordnungsbefugniß für die ihnen untergeordneten Ortschaften; sie galt als ein Theil ihres „dinglichen Besitzrechtes“. Nach oben hin verschafften sich die Minister aus freier Machtvollkommenheit einen Antheil an der Verordnungsbefugniß. Das Polizeigesetz hatte sie ihnen nicht beigelegt, und es konnte sie ihnen nicht beilegen aus dem triftigen Grunde, weil das Gesetz dieselbe aus dem örtlichen Bedürfnisse herleitet, Anordnungen aber, welche über das Sonderbedürfniß eines Bezirks hinausgehen, nicht mehr örtlicher Natur sind. Die Minister dagegen fanden in ihren Circularerlassen ein vielfach benutztes Mittel, gewisse Anordnungen zu bezeichnen, mit deren Erlaß und Strafbedrohung sie die einzelnen Regierungen beauftragten. Beispielsweise: der Minister wies sämmtliche Regierungen an, das versäumte Vorzeigen von Gesindedienstbüchern mit Strafen zu bedrohen. Fälle dieser Art sind nicht selten. Die Maßregeln, welche die Regierungen gegen die Freireligiösen Gemeinden ergriffen, sind durch eine allgemeine Anweisung des Ministers hervorgerufen worden. So hat sich neben der allgemeinen Landesgesetzgebung eine besondere polizeiliche gebildet, welche von den Verwaltungsbehörden ausgeht, von dem örtlichen Bedürfnisse als Quelle der Befugniß losgelöst ist und die wichtigsten Lebensverhältnisse ergreift.

Alleinstehend in ihrer Bedeutsamkeit, doch im Zusammenhange mit der angemaßten Verordnungswillkür der Verwaltungsbehörden

ist die Regulirung des Elementarschulwesens, welche Herr von Raumer auf eigene Hand unternommen und durchgeführt hat. Mehr als in irgend einem andern größern Staate ist in Preußen ein allgemeiner und zugleich guter Elementarunterricht ein unentbehrlicher Hebel des Volkswohlstandes und der staatlichen Macht. Unter allen Nationen, selbst unter den Deutschen, sind die Preußen am meisten darauf angewiesen, ihre Kräfte durch alle moralischen Mittel der Intelligenz zu erhöhen und zu vervielfältigen. Preußen ist nicht reich, unter den Staaten der westlichen Hälfte Europas nimmt es in der Vermögensscala den letzten Platz ein. Durch seine geographische Lage sind die meisten Einwohner von den natürlichen Anregungen ausgeschlossen, welche Meeresküsten und bedeutende Flüsse zur Theilnahme am großen Weltverkehr geben. Die Geringfügigkeit seiner Mittel tritt noch auffallender hervor durch die Größe seines Berufs. Es hat langgestreckte Grenzen gegen mächtige Nachbarn zu vertheidigen, Schutz für die deutschen Küsten einstweilen durch Ersatz an streitkräftiger Landmacht zu erkaufen, bald wird es ihn selbst durch eine Flotte gewähren müssen. Es hat das Ansehen Deutschlands als einer Nation nach außen zu erhalten und als einer kräftigen Nation herbeizuführen. Es hat Deutschland zu der Nation zu einigen, welche bestimmt ist, Wächter der Freiheit und des Friedens in Europa zu werden. Mit welchen Mitteln will Preußen diesen Beruf erfüllen? mit welchen Mitteln auch nur sein eigenes Ansehen, seinen eigenen Länderbestand erhalten und seine eigene innere Entwickelung schützen? Kurzsichtige Leute erwidern: mit seinem Heere oder mit Bündnissen. Nur der schwache Verstand, der weder im Denken noch in einer na- natürlichen Anschauung der Verhältnisse geübt ist, kann in so grober Weise die Aeußerung der Kraft mit den Ursachen ihrer Erzeugung verwechseln. Der Werth internationaler Bündnisse steht genau in dem Verhältnisse zur eigenen Macht, der Nutzen, den ein verbündeter Staat gewährt, genau im Verhältnisse zu dem Nutzen, welchen er empfängt. Wenigstens gilt dies für einen längern Zeitabschnitt. Ein Bund, in welchem nicht jede verbündete Nation gleich viel empfängt und gewährt, kann auf die Länge der Zeit nicht zum Heile der Verbündeten bestehen; er löst sich auf oder verwandelt sich in

ein Schutzverhältniß, den Keim des Verfalles für den Beschützten. Und das Heer ist von Bedeutung, wenn es ein getreuer Ausdruck der Wehrkraft ist, wenn es den Machtverhältnissen des Landes entspricht; Quelle der Wehrkraft ist es nie. Durch Ausgaben wird kein Privatmann reich; kein Staat wird dadurch allein mächtig, daß er Geld und persönliche Kräfte verwendet. Nur die Kehrseite ist richtig. Der Privatmann wie der Staat können bei den größten Hülfsmitteln zu Grunde gehen, wenn sie dieselben gar nicht oder schlecht benutzen. Thorheit ist es, den Satz umzukehren, in einem großen Aufwande die Quelle von Macht zu suchen. Will Preußen durch seine Wehr imponiren, so muß es erst innerlich in gleichem Verhältnisse sich stärken und seine Hülfsmittel so weit erhöhen, daß das Heer der richtige Ausdruck seiner Macht ist. Ohne Besitz von angesammeltem Reichthum ist es auf den Erwerb angewiesen und darauf, seine Erwerbskräfte zu erhöhen. Und weil ihm die äußere Natur dabei weniger behülflich ist, muß es an die Quelle gehen, an welcher die Natur immer unerschöpflich ist, es muß sich an den Menschen wenden. Die inneren Güter des Menschen sind auch im volkswirthschaftlichen Sinne unerschöpflich. Ladet in Preußen die Natur unmittelbar nur einen kleinen Theil zur Seefahrt und zu Handelsunternehmungen ein, so muß die Erkenntniß, die erlernte Kenntniß von fernen Ländern, von Bedürfnissen und Sitten ihrer Einwohner zum Welthandel treiben. Ist der Boden nur vom Durchschnitte und nicht mit üppiger Fülle gesegnet, so muß der Landmann zu nützlicher Kraftanstrengung angeleitet, durch landwirthschaftliche Versuche belehrt und von der überlieferten Landwirthschaft zu bewährten neuen Methoden geführt werden. Sind die Rohproducte von der Beschaffenheit, wie sie auch jedes andere Land erzeugt, so muß durch alle Anweisungen der Naturwissenschaft, durch die Ausbildung jeder Geschicklichkeit der Vorzug in der Bearbeitung erstrebt werden. Zur Ausbreitung des Wohlstandes wird sich bald die innere Wertherhöhung der einzelnen Menschen gesellen, wenn Freiheit das Selbstbewußtsein, Selbstbestimmung die Erkenntniß der eigenen Kraft befördern. Die inneren Kräfte des Menschen sind als Hülfsmittel für den Staat unerschöpflich; aber es gibt nur Einen Zugang zu

ihnen, der durch wissenschaftliche Kenntniß und lebenskundige Erfahrung führt. Zur Ausbreitung und Verwerthung der Kenntniß unentbehrlich ist die Volksschule. Ein guter Elementarunterricht befreit die Menge von Vorurtheilen und schlechten Gewohnheiten, welche die schlimmsten Feinde der Entwickelung sind, macht die Menge fähig, an den Ergebnissen der Wissenschaft sich zu betheiligen, sie zu verwerthen, durch richtige Anschauung der Natur dem Forscher die Arbeit der Beobachtung zu erleichtern.

Der vollen Bedeutung der Volksschule gibt die Verfassung einen entsprechenden Ausdruck. Sie erklärt nicht nur die Wissenschaft und ihre Lehre für frei, sondern sie wendet sich auch sofort zur Volksschule, garantirt jedem Bürger die Zugänglichkeit des Elementarunterrichts durch Volksschulen, welche an jedem Orte zu erhalten sind, und verlangt dagegen, wie billig, große Opfer. Der Unterricht wird unentgeltlich ertheilt; aber die Gemeinden müssen die Schulen errichten, erhalten und nach Bedürfniß erweitern. Der allgemeinen Zugänglichkeit der Schule entspricht ein Zwang der einzelnen. Die Aeltern oder ihre Stellvertreter müssen die Kinder in die öffentliche Elementarschule schicken oder nachweisen, daß die Kinder sonst in den Gegenständen unterrichtet werden, welche für Gegenstände des Elementarunterrichts erklärt sind. Zuwiderhandelnde werden durch Strafen gezwungen. Der Werth dieser Verfassungsbestimmungen und ihre innere Gerechtigkeit hängt von der Frage ab, was in den Elementarschulen gelehrt werden soll. Der Staat hat an den Schulen eine heilvolle Grundlage und eine Quelle für Machterhöhung, wenn Nützliches gelehrt und thatkräftige Bürger vorbereitet werden; die Schulen verwandeln sich ins Gegentheil, zu einer Quelle von Uebeln, wenn das jugendliche Alter nutzlos vergeudet oder gar das kindliche Gemüth beschädigt wird. Millionen Thaler jährlich müssen die Bürger für den Elementarunterricht ausgeben; das Geld ist zu ungeheuerm Zins angelegt oder verschwendet je nach dem, was dafür geleistet wird. Jeder Preuße ist gezwungen, seine Kinder in den Unterrichtsgegenständen der Elementarschule unterrichten zu lassen; der Zwang ist heilsam und gerechtfertigt, wenn die Gegenstände gut, er ist willkürlich und verderblich, wenn sie schlecht gewählt sind. Die Verfassung ver-

sprach gesetzliche Bürgschaften für die Ordnung des Unterrichtswesens; ein besonderes Gesetz sollte es regeln. Der Unterrichtsplan für die Elementarschule und die Ordnung des Seminars gehörten zu den hauptsächlichsten Gegenständen, welche der gesetzlichen Regelung bedurften; denn sie entscheiden ja darüber, was und wie gelehrt und was für zwangsweise zu ertheilenden Unterricht erklärt wird. Als Grundlage für das Staatswohl und unentbehrliches Bedürfniß für die staatliche Entwickelung, als ein Institut, für welches die Bürger Millionen jährlich beitragen müssen, als bindende Norm für jeden Privatmann, worin er seine Kinder unterrichten lassen muß: von jedem dieser Gesichtspunkte aus gelangt man zu derselben Anschauung, welche in der Verfassung eine bestärkende Verheißung gefunden hat, daß kein Verwaltungsbeamter, kein Minister, sondern allein das Gesetz festzusetzen habe, was in Preußen als Inhalt des Privatunterrichts gelten und wie es gelehrt werden soll. Herr von Raumer aber setzte sich an die Stelle aller gesetzgebenden Gewalten. Er legte kein Unterrichtsgesetz vor, sondern erließ am 1. October 1854, nachdem er beinahe vier Jahre seit der Verfassung die alte Ordnung aufrecht erhalten hatte, drei Regulative für das Seminar, für die Vorbereitungsschüler und für die evangelischen Elementarschulen, welche die Unterrichtsgegenstände, den Schulplan und die Lehrmethode bis zu den kleinsten Einzelheiten vorschreiben. Der Minister verkennt keineswegs die Bedeutung des von ihm behandelten Stoffes; die eine Seite derselben, ihre Rückwirkung auf die ganze Entwickelung des Staates, betont er mit großem Nachdruck. Eben von dieser Erwägung aus hat er sich berufen gefühlt, die Regulative zu erlassen. Aber woher hat er die Vollmacht genommen, in dem verfassungsmäßigen Preußen die Basis der Volksentwickelung zu verändern, über den zukünftigen Inhalt eines Instituts zu verfügen, welches durch hohe Steuern erhalten werden muß? Wovon leitet seine Verfügung die Autorität ab, daß sie mit bindender Kraft vorschreiben darf, was jeder Vater bei Vermeidung von Strafe und Zwangsmaßregeln seinem Kinde lehren lassen muß? Wären die Regulative vom besten Geiste und der tiefsten Einsicht dictirt gewesen, so würde immer noch den Minister der Vorwurf der Verfassungsverletzung und der angemaßten

gesetzgeberischen Gewalt treffen. Selbst die besten Regulative hätten als Gesetzentwurf vorgelegt und zur gesetzlichen Sanction durch König und Kammern gebracht werden müssen. Aber die Regulative des Herrn von Raumer beginnen mit falschen Principien und führen eine schlechte Vertheilung der Lehrgegenstände, einen zweckwidrigen Lernstoff und eine verderbliche Unterrichtsmethode ein. Statt jeder Kritik, die mich von meiner Aufgabe, dem Nachweise der Verfassungsverletzung, zu weit abführen würde, will ich die Worte aus dem dritten Regulativ hierher setzen, weil sie ohne jeden Rückhalt aussprechen, von welcher Richtung her der Geist der Regulative kam und nach welcher Richtung hin Herr von Raumer steuerte: „Wie das gesammte Leben des Zeitalters an einer Grenzlinie angekommen ist, wo ein entscheidender Umschwung nothwendig und wirklich geworden, so muß die Schule, wenn sie nicht in Festhaltung eines überwundenen Gegensatzes wirkungslos werden und untergehen soll, in die berechtigte neue Bewegung Leben empfangend eintreten." Eine Umschreibung des bekannt gewordenen Stahl'schen Satzes: Die Wissenschaft muß umkehren. Und wahrhaftig, die Regulative verbannen gründlich die Verwerthung des wissenschaftlichen Fortschritts aus dem Seminar und aus der Elementarschule. Weder unmittelbar noch mittelbar soll von der erhabensten Arbeit des deutschen Volkes, von seiner Geistesarbeit, irgend ein Vortheil dem Lehrer oder Schüler zufallen. Ich will nicht entscheiden, was als letzte Absicht vorgewaltet, ob die höhere Bildung gänzlich zu verbannen, oder ob sie innerhalb einer bestimmten Klasse einzudämmen und das Ueberfließen zu verhindern. Eins wie das Andere unheilvoll und nur im Grade verschieden. Gelänge die Absicht der Regulative, so würde das auf die Elementarschule angewiesene Volk von jeder Theilnahme an den Kenntnissen ausgeschlossen, welche über das schnelle Lautiren und Niederschreiben von Worten und die vier Rechenelemente mit Brüchen hinausgehen. Dagegen wird jeder entlassene Schulknabe außer einigen weltlichen Liedern viel biblische Geschichte, Gebete, geistliche Wochensprüche, Katechismus, Sonntagsevangelien und mindestens 30 Kirchenlieder wörtlich auswendig gelernt haben. Und die Lehrer mögen sich umsehen, ob sie neben ihren Berufsgeschäften und neben ihrer Theilnahme an der innern

und äußern Mission, welche der Minister für einen Theil ihres Berufs ausgibt, irgend etwas Allgemeines, wie etwa Universalgeschichte, Literaturgeschichte, Theorie der deutschen Grammatik, Abfassung von schriftlichen Aufsätzen, Arithmetik, Geometrie, Pädagogik u. s. w., in Mußestunden nachholen oder mit den deutschen Classikern sich bekannt machen können. Denn im Seminar ist alles dies verboten, und dort ist die Zeit außer den eigentlichen Schulstunden mit Andachtsübungen, Bibellesen, Auswendiglernen von Bibelstellen und Liedern, Lesen in der für sie ausgewählten Literatur zu gut besetzt und zu streng bewacht, als daß sie heimlich den verbotenen Disciplinen sich sollten zuwenden können: vorausgesetzt, daß es im Geiste der Regulative hergeht.

In den ersten Jahren scheint selbst in den Abtheilungen der Bezirksregierungen für Schulsachen der Beifall nicht weit verbreitet gewesen zu sein. Noch im Jahre 1856 zwingen „gemachte Wahrnehmungen" den Minister, in einem Erlaß an sämmtliche Bezirksregierungen „die bestimmte Erwartung auszusprechen, daß Anweisungen für die Einrichtung und Ertheilung einzelner Unterrichtsfächer durch Empfehlung der königlichen Regierung an die Lehrer nicht gebracht werden, welche in Auswahl und Anordnung des Unterrichtsmaterials oder in Anweisung der Unterrichtsertheilung von den fundamentalen Grundsätzen der Regulative abweichen". Auch an die Lehrer ergehen häufig Ermahnungen, genau nach Vorschrift der Regulative und in ihrem Geiste innerhalb und außerhalb der Schule zu wirken und zu leben. Die Regierung werde für ihre materiellen Interessen schon sorgen; die einzelnen Bezirksregierungen seien angewiesen, auch in den Städten, wo es ihnen nothwendig scheine, das Gehalt zu erhöhen; die Lehrer sollen sich der Fürsorge würdig zeigen. Dagegen spricht sich der Minister äußerst zufrieden über die erfreuliche Regsamkeit in der Literatur aus, in welcher ihm Unterrichtsbücher im Sinne der Regulative angefertigt werden. Freilich hatten sein Versprechen von Empfehlung und die Aussicht auf Absatz der Bücher dazu ermuntert.

Die organischen Gesetze waren verändert, die Grundrechte zu leeren Worten gemacht, die Macht der Verwaltung war ohne jedes Gegengewicht. Die Leiter der Reaction hielten in der größern Ar-

heit einen Augenblick inne und wandten sich geringeren Gesetzen und der Befestigung des Errungenen zu; die Ungestümen drängten nach großen Thaten und neuen Siegen. Da trat ein an sich betrübendes Ereigniß ein, welches aber in unmittelbarer Folge einen Stillstand in die Rückbewegungen brachte. Ein heftiger Krankheitsanfall des Königs nahm einen schweren Verlauf, der König wurde zu regieren verhindert. Die erste amtliche, unter dem Namen des Königs und unter Gegenzeichnung der Minister veröffentlichte Urkunde vom 23. October 1857 brachte die Nachricht, daß in den nächsten drei Monaten eine günstige Veränderung des Zustandes nicht zu erwarten sei. Die Verfassung hatte für ein Ereigniß dieser Art Vorkehrung getroffen. Im constitutionell-monarchischen Staate kann die erhabene Person des Königs und die ihm beigelegte Machtfülle nicht entbehrt werden. Zu allen Rechten seines Amtes, zu allen seinen Handlungen gehört eine unverletzliche Person als Träger. Die constitutionelle Monarchie, wie sie sich geschichtlich gestaltet und im verfassungsmäßigen Preußen zur Geltung gebracht hat, versichtbart eine Idee, stellt in der Person des Königs die Hoheit des Staates dar und findet ihre höchste Bürgschaft darin, daß der König gleich wenig von den beengenden Schranken, innerhalb deren jeder Bürger eingeschlossen ist, wie von dem Getriebe der Leidenschaft ergriffen werde. Die Unverletzlichkeit des Königs ist kein Geschenk an die Krone, sie ist eine innere Nothwendigkeit, ohne welche nach den constitutionellen Anschauungen die Staatsidee nicht zum Ausdrucke gelangen kann. Aus ihr holt das Gesetz und jeder hohe Staatsact seine Weihe; in der Bestätigung oder Genehmigung durch einen Willen, welcher keinem Zwange des Zufalls unterworfen ist, streift der königliche Act alles Zufällige und Persönliche ab und wird als ein Ergebniß der Idee beurkundet. Eben um deswillen gibt es im constitutionell monarchischen Staate keinen Bürger, welcher an der Unverletzlichkeit theilnimmt; wegen der mangelnden Unverletzlichkeit ist kein Bürger fähig, die Stelle des Königs zu ersetzen, königliche Acte zu vollbringen, wie nahe er auch in menschlicher Beziehung der Person des Königs sein mag. Ist der König zu regieren verhindert, so kann kein königlicher Act vollzogen werden. Währt das Hinderniß nur eine so kurze Zeit, daß

aus dem Stillstande kein Unheil für den Staat zu befürchten ist, so liegt kein Bedürfniß zur Auskunft vor. Dauert das Hinderniß länger, drängt die Zwischenzeit zur Vollziehung eines königlichen Actes, so muß eine andere Person als der sichtbare Repräsentant der Staatsidee, mit der ganzen Machtfülle und hohen Weihe des königlichen Amtes begabt, eintreten. Um dies sein zu können, bedarf sie der Unverletzlichkeit; denn abgesondert von ihr ist eine königliche Gewalt nicht denkbar. Die Eigenschaft der Unverletzlichkeit kann nur aus der Verfassung hergeholt werden, der König kann sie nicht geben. Sowenig wie der König der Unverletzlichkeit sich entäußern kann, es wäre denn, daß er der Fähigkeit zu regieren entsagte, so wenig kann er einem Bürger die Unverletzlichkeit verleihen. Deshalb hat die Verfassung für den Fall eines dauernden Hindernisses die Einsetzung einer Regentschaft zugelassen und vorgeschrieben. Der Regent übt die dem Könige zustehende Gewalt in dessen Namen aus, und kraft der königlichen Gewalt, welche zeitweilig in ihm ruht, ist er unverletzlich. Man hat wol Zweifel aufgeworfen, was unter „dauernd" zu verstehen sei; man hat wol die Unbestimmtheit des Ausdrucks getadelt. Zweifel und Tadel bezeugen ein mangelndes Verständniß. Der Geist der Verfassung macht den Sinn klar und entzieht ihn jeder Ungewißheit. Solange ein königlicher Act nicht vollzogen zu werden braucht und die Geschäfte auf den Wegfall des Hindernisses warten können, so lange kann die Regentschaft umgangen werden. Ist die Vollziehung des Staatsactes nicht mehr aufschiebbar, so ist es auch die Regentschaft nicht. Die Anzahl der Tage allein entscheidet nicht, wer könnte sie im voraus bestimmen? Auch ist die Beschaffenheit der Tage in der Staatslenkung nicht gleich. Wenn das Heil des Staates drängt, dann erheischt das Bedürfniß die Regentschaft: der königliche Act macht eine königliche Gewalt nothwendig, und einen andern Weg als die Regentschaft gibt es nicht, auf welchem man zu einem mit der Unverletzlichkeit begabten Träger der königlichen Gewalt gelangen könnte. Entweder die Abhaltung des Königs erweist sich noch nicht als Hinderniß, weil kein Bedürfniß die Vollziehung eines königlichen Actes erforderlich macht, oder das persönliche Hinderniß des Königs droht ein Hinderniß in der Staatslenkung zu werden.

In dem ersten Falle bedarf es gar keines Schrittes, in dem zweiten muß die Gefahr durch die Regentschaft beseitigt werden; eine dritte Möglichkeit oder eine andere Art, das Hinderniß zu beseitigen, gibt es nicht. Der König war im Jahre 1857 verhindert zu regieren, das Hinderniß drohte die Staatslenkung zu ergreifen. Für mindestens drei volle Monate vom 23. October ab war nach menschlicher Voraussicht das Hinderniß zu erwarten, so beurkundet der königliche Erlaß. Innerhalb dieser drei Monate war außer anderen königlichen Acten die Einberufung der Kammern nach Verfassung und Gesetz (vom 18. Mai 1857) unerläßlich nothwendig; die Kammern zu berufen, ist eine dem Könige allein zustehende Befugniß (Art. 51), und während der Sitzung der Kammern ist die königliche Gewalt unentbehrlich. Die Verhinderung des Königs war also unzweifelhaft dauernd. Auch sprach die Regierung selbst das Bedürfniß aus, daß die königliche Gewalt inzwischen von einer anderen Person zu handhaben sei. Nichtsdestoweniger umging sie den einzig zulässigen und von der Verfassung deutlich vorgeschriebenen Weg und führte den anomalen Zustand einer in dem preußischen Staatsrechte unbekannten und unzulässigen Stellvertretung herbei. Sie bewirkte, daß Prärogative der königlichen Gewalt einem Bürger anvertraut wurden, der zu den Gesetzen des Landes in demselben Verhältnisse wie die übrigen Bürger stand und nicht unverletzlich war. Dreimal wiederholte sich dasselbe, dreimal wurde die anomale Stellvertretung erneuert; sie dauerte beinahe ein volles Jahr, obschon inzwischen fast jedes königliche Amt hätte ausgeübt werden müssen. Die Folge blieb nicht aus. Die Staatslenkung war nicht ganz frei. Das ganze Jahr fühlte der Stellvertreter sich gezwungen, ein Ministerium um sich zu dulden, welches er nach Herstellung des normalen Zustandes als Regent sofort entließ. Eine bedeutende praktische Bewahrheitung für alle Zeiten, wie folgerichtig die Idee und wie weise die Vorschrift der Verfassung ist, welche nur die untheilbare Ausübung der königlichen Gewalt, nur die Regentschaft und keine andere Stellvertretung zuläßt. Ein niederschlagendes Zeugniß von dem Geiste der Staatsmänner der damaligen Zeit ist uns darin aufbewahrt, daß innerhalb der Kammer nicht ein einziger Mann sich gefunden, welcher den verfassungswidrigen Zustand

gerügt hätte, obschon der Tadel unter den Kennern des Staatsrechtes von Mund zu Munde ging. Fehlte das Verständniß oder der Muth? Oder meinte man die höchsten Staatsrücksichten einem individuellen Zartgefühle nachsetzen zu müssen?

Während der anomalen Stellvertretung stockte die Gesetzgebung, sie beschränkte sich auf das unumgänglich Nothwendige. Was zu anderen Zeiten ein Unglück gewesen wäre, erschien damals im Gegensatze zu der abgelaufenen Periode als Gewinn. Am 7. October 1858 trat die Regentschaft ein. Herr von Westphalen hatte sich vorher zurückgezogen; die übrigen Minister bis auf die beiden, welche später auch in den neuen Zustand der Dinge sich fanden, wurden entlassen. Das Land athmete auf, als es die alten Männer scheiden sah, Patow und Auerswald unter den neuen Namen hörte, Hohenzollern einem Manteuffel, Flottwell einem Westphalen und Bethmann Hollweg einem Raumer entgegenstellte.

II.

Die Regentschaft.

(1864.)

1.

Das dritte mal hatte der kranke König den Prinzen von Preußen die Regierungsgeschäfte zu leiten beauftragt, zum dritten mal hatte der Prinz die Vollmacht mit dem Versprechen übernommen, sie „nach den ihm bekannten Intentionen" seines königlichen Bruders auszuüben, als der Landtag geschlossen und seine im Jahre 1855 begonnene vierte Legislaturperiode für beendet erklärt wurde. Von der ertheilten Vollmacht und ihren Ursachen hatten die Kammern eine „klare Mittheilung" aus dem Munde des Ministerpräsidenten erhalten. Sie selbst wurden von der Krankheit des Königs zum Ausdrucke persönlicher Theilnahme angeregt. Die Verwaltung des königlichen Amtes durch Vollmacht und im Auftrage, das erste Beispiel unter der Herrschaft des Grundgesetzes, nahmen sie wie eine Thatsache auf, an welcher sie weder mitzuwirken, noch Kritik zu üben hatten. Die politische Seite des Ereignisses beherrschte offenbar die Haltung der Regierung, den Verhandlungsstoff der Kammern und gewiß auch den Ideengang jedes einsichtigen Kammermitgliedes; dennoch rief sie während der ganzen Session weder ein directes, noch ein andeutendes Wort hervor. Im Herrenhause und auf der Rechten des Abgeordnetenhauses saßen nur Solche, deren Genossen sich eben erst unter dem Schutze des Königs zu einer bedeutungsvollen Partei gesammelt und zum höchsten Einflusse erhoben hatten. Kein Wechsel konnte ihren schnellen Aufschwung steigern; schon die Vollmacht hemmte bedenklich, von

einer Regentschaft aber ließ manche Erwägung weit größern Nachtheil fürchten. Der erste König unter der ihm abgerungenen Verfassung, welcher, gebunden durch feierliche Versprechen, ihre breiten Grundlagen gewährt, doch nach vielen Einengungen immer noch für verbesserungsbedürftig erklärt hatte, bot der Partei, welche schroffe Abneigung gegen den populären Theil der Verfassung hegte, eine bessere Stütze, als irgend ein in die neuen Verhältnisse eintretender Nachfolger. Misgriffe, in Uebermuth erzeugt, hatten überdies den Prinzen, welcher dem Throne am nächsten und zu jeder Art von Nachfolge berufen war, ihrem Treiben widerwillig abgewendet. Dann war es die Verfassung, welche das neue Gesetz der Regentschaft eingeführt. Sie trug den Ruhm davon, wenn sie im ersten Falle ernster Noth sich bewährte; ihr Ansehen wuchs, wenn ihr neues Gesetz unbestrittene Geltung sich verschaffte. Solche Gründe vereinigten die Partei des Kleinadels mit einer persönlichen Partei am Hofe zu eifrigen Förderern der Vollmacht unter Ausschluß der verfassungsmäßigen Regentschaft. Von den Ministern folgten einige derselben Rücksicht, zum scharfen Gegensatze war noch keiner gedrängt und dem Widerstreite der Interessen war noch nicht frei gegeben, die Grenzen des Hofs zu überschreiten. Die ergebene Schar aus der Mitte des Abgeordnetenhauses war den Ministern zu folgen gewohnt, ohne Beginnkraft. Die Opposition, als solche nicht gering an Zahl, im Verhältnisse bevorzugt an Männern von rednerischer und parlamentarischer Gewandtheit und von Größe des Ansehens, hatte alle Gründe gegen die Vollmacht, welche die Rechte für die Vollmacht bestimmten. Aber auch sie verharrte in einmüthigem Schweigen. Die lange Ungewohnheit wirklichen Schaffens, denn nur Schlimmeres zu verhüten und zu mildern war ihr zuweilen gelungen, die nahe Aussicht auf Antheil an der Regierungsgewalt, welche durch keinen auffälligen Schritt gefährdet werden sollte, und ein durch Interesse geschärftes Zartgefühl mögen zu dem befremdenden Verhalten bestimmt haben. Die Session ging zu Ende, an den persönlichen Wiedereintritt des Königs glaubte niemand, die Vollmacht schien sich einbürgern zu wollen, die Neuwahlen der Abgeordneten für die nächste dreijährige Periode standen bevor; die Mitglieder der Opposition aber kehrten heim ohne eine

öffentliche Kundgabe, ohne Verständigung untereinander. Man hat in der Mitte der Partei das Bedürfniß zu beidem verspürt; selbst Männer, welche dem Prinzen persönlich nahe standen, sollen darauf hingewirkt haben. Graf Schwerin galt für den Führer der Partei, und man sagt, daß er jede Kundgabe verhindert und seine Ansicht durchgesetzt habe, dem natürlichen Verlaufe alles zu überlassen. Die Tagespresse war unter der Gefahr der Beschlagnahmen und der Concessionsentziehung im Verwaltungswege gebändigt. Zu den vielen Gründen der gewöhnlichen Vorsicht kam die Neuheit des Falles, die unmittelbare Berührung der königlichen Person und Familie, die geheime Behandlung der Sache und der Mangel an verbürgten Nachrichten. Vor allem aber fehlte der Rückhalt an einer bestimmten Partei oder bedeutenden Persönlichkeit. Der Tagesschriftsteller kann nicht wie der gelehrte oder der staatsmännische Publicist für sich allein stehen. Sein Blatt muß immer das Organ eines Kreises sein, welcher zu einem Antheile an der öffentlichen Meinung berechtigt und seinem Vertreter einiges Gewicht zu verleihen fähig ist. Aus solchen Kreisen muß er seine Nahrung ziehen und mit ihnen muß er in beständiger Wechselwirkung stehen. Da damals die politische Discussion in enge Grenzen gebannt war, da man innerhalb derselben ängstlich von jedem ernsten Eingehen auf die Sache sich fern hielt, so war die Tagespresse zum Schweigen verurtheilt, bis neue Kreise in das Getriebe der öffentlichen Meinung eintraten und ihr den unentbehrlichen Rückhalt darboten. Das Privatgespräch, ein nie hoch genug veranschlagter Factor im Staatsleben, war in Preußen frei. Das Spür- und Aufpassersystem, das einzig wirksame Gegenmittel des politischen Meinungsaustausches im Gespräch, war hier nicht ausgebildet, nicht so sehr aus Abneigung wie aus Mangel an Werkzeugen, welche zugleich an Vermögen und Sitte verkommen sein und doch innerhalb der zu bewachenden Gesellschaftsschichten als unverdächtige Mitglieder sich zu erhalten verstehen müssen. Da ein so künstliches Gemisch von Ruchlosigkeit und Geschick in Preußen, wie überhaupt auf rein deutschem Boden, äußerst sparsam gedeiht, so bewegte sich das Gespräch in Privatgesellschaften frei. Die Krankheit des Königs bildete einen interessanten Unterhaltungsstoff. In

der Hauptstadt wirkte sie unmittelbar auf Geschäft, Mode und Vergnügungen ein. Das Dunkel, in welches die Natur der Krankheit gehüllt wurde, und die widersprechenden Nachrichten übten überall ihren mystischen Reiz aus. Ernstere Personen gingen leicht auf die Erwägung über, wie sich wol der Zufall mit den öffentlichen Dingen verknüpfen würde. Wen die Eintönigkeit der gewohnten Verhältnisse und der Anschein längerer Dauer bisher der Politik entfremdet hatten, der sah sich plötzlich mit einer unvermutheten Wendung überrascht, welche die nächsten Tage ins Ungewisse stellte. Allmählich verbreitete sich die Kenntniß der sonst nur wenig beachteten Verfassungsvorschriften über die Regentschaft. Man hatte gewartet, ob die Kammern sich äußern würden. Als diese schweigend auseinander gegangen waren, gefiel man sich darin, aus manchem Anzeichen zu schließen, daß der Prinz nur ungern in die Rolle eines Bevollmächtigten sich bequemte.

Unter diesen vorbereitenden Bewegungen der Gemüther wurde der tiefere Sinn der Denkenden zu der Frage angeregt, was denn eigentlich die Vollmacht eines Herrschers bedeute, ob die Verfassung einen solchen Zustand gestatte, den sie gewiß nicht kenne. Ein verhältnißmäßig wenig bedeutsamer Beruf des königlichen Amtes war dazu bestimmt, eine ausgedehntere Theilnahme anzuregen, als sonst einem abstracten Streitpunkte des Staatsrechts zuzufallen pflegt, und infolge der Aufmerksamkeit ein besseres Verständniß für die juristischen Erwägungen hervorzurufen. Nach altherkömmlichem Rechte gebührt der Krone die Bestätigung aller Todesurtheile, ohne welche der Richterspruch noch nicht vollkommen erscheint und der Vollzug unstatthaft ist. Es traf sich nun, daß mehrere Todesurtheile ergangen waren, welche wegen der besondern Natur der Verbrechen ein allgemeines Interesse in Anspruch nahmen. Die königliche Bestätigung blieb länger als gewöhnlich aus, und die Unterhaltung bemächtigte sich des Stoffes. Fragen und Vermuthungen wurden zu Hause und an öffentlichen Orten ausgetauscht, was aus diesem und jenem Urtheilsspruche werden würde. Aus den Tischgesprächen entwickelten sich Zeitungsnachrichten, und die Berichterstatter wußten den Einzelfällen allgemeinere Seiten abzugewinnen. Der Eine gewahrte, daß der Prinz Bevollmächtigte überhaupt noch kein Todesurtheil bestä-

tigt hatte. Der Andere combinirte als Grund die persönliche Abneigung des Prinzen gegen die Todesstrafe, welche nach den Anschauungen unseres milden Zeitalters über diese Strafart leicht zu vermuthen war. Zwar habe der Prinz nach den Intentionen des Königs die Regierung zu verwalten versprochen, aber wo es sich um Leben und Tod handle, da falle die Entscheidung dem Einflusse der persönlichen Gesinnung zu. Auch umgekehrt combinirte man: Jedes einzelne Todesurtheil verlange den vollen und persönlichen Antheil des Herrschers. Hier decke die Verantwortlichkeit des Ministers nicht die des persönlichen Gewissens, gelte keine gemeingültige Regel, aus welcher die Entscheidung im einzelnen Falle abzuleiten wäre; hier lasse sich nach der Intention eines Andern nicht handeln, weil die Intention unerfindbar sei. Am bestimmtesten schloß sich daran die Frage der Competenz im einfachsten Sinne der rechtsgelehrten Technik. Die Verfassung nennt nur die Regentschaft, kein Landesgesetz kennt die Uebertragung der Herrschergewalt durch Vollmacht, die Praxis vor dem Grund- und Regentschaftsgesetze hatte nicht die Kraft eines gültigen Beispiels. Nun erscheint aber die Krone gerade bei ihrem Ausspruche über die Todesurtheile in fast richterlicher Eigenschaft; der höhern Würdigung, ob Gnade mit den besonderen Umständen des Falles verträglich sei, muß die bedächtigste Prüfung und Achtung des formellen Rechts vorangehen. Welcher Richter würde ein Todesurtheil wagen, ehe er über die Bedenken seiner Competenz sich klar gemacht; um wie viel weniger der Landesherr als ein Richter, auf dessen Entscheidung unabwendbar der Vollzug folgt! An sich war der erwogene Gegenstand von keiner hohen Bedeutung. Blieben die Urtheile unvollzogen, zwang selbst eine milde Rücksicht auf die Qualen des Zweifels später zu einer sonst unverdienten Gnade, so war dadurch weder das Staatswohl gefährdet, noch der Rechtssinn verwirrt. Aber als Ausgangspunkt bedeutete der Gegenstand viel. Der hier obwaltende Zweifel umfaßte alle Acte der Regierungsgewalt. Was hier allen Augen auffällig erschien, das ließ auf gleiche Hindernisse der Verwaltung durch Vollmacht in anderen und in den erheblichsten Zweigen des königlichen Amtes schließen. Die Stockung in den Staatsgeschäften ließ sich nicht verkennen und war keiner Partei erwünscht. Die

dennoch für die Vollmacht eintraten, schützten die vom Prinzen freiwillig übernommene, nicht ihm auferlegte Beschränkung, nach den Intentionen des Königs regieren zu wollen, als Ursache vor. Dadurch sei der Stillstand hervorgerufen, daß der Prinz andern Sinnes als der König und doch nicht zu einer selbständigen Regierungsweise entschlossen sei. In den persönlichen Umständen, nicht in dem Vollmachtsverhältnisse, liege das Hemmniß; dort sei es zu beseitigen. Die Rechtsfrage stellte dagegen die Scrupel in den Vordergrund, denen der Bevollmächtigte aus Gründen des Rechts und des Gewissens sich nicht entziehen könne. Weil die Vollmacht des Rechtsbodens entbehre, erscheine die auf ihr gegründete Verwaltung nur wie ein thatsächlicher Zustand, der im engsten Anschlusse an die Intentionen des wirklichen Landesherrn die Rechtfertigung jedes einzelnen Regierungsactes suche. Nicht freiwillig, sondern aus Gewissen und logischer Nothwendigkeit habe der Prinz sich so eingeschränkt; sei das Regieren unter dieser Einschränkung unthunlich, so verliere die Vollmacht ihren letzten Anhalt.

In solcher Methode stieg man von dem geringern Gesichtspunkte einer rein juristischen Frage zu höheren Erwägungen auf. Mit einem förmlichen Gutachten, welches aus Rechtsgründen gegen den Vollzug der Todesurtheile unter der Herrschaft des Bevollmächtigten sich aussprach, wurde der Kern der Frage in die Oeffentlichkeit eingeführt. Das Gutachten rührte von einem höhern Staatsbeamten und angesehenen rheinischen Juristen her, erschien in dem angesehensten rheinischen Blatte, ging in andere Zeitungen über und blieb unverfolgt. Leicht konnte man daran sehen, daß es Personen von hohem Einflusse gab, welche die Frage in diesem Sinne erörtert wünschten. Nun hatte die Presse sich selbst den Rückhalt geschaffen, an welchem früher die berufenen Staatsmänner es hatten fehlen lassen. Die Discussion wurde aufgenommen, weiter geführt und unter der öffentlichen Behandlung wuchs sie zu einer Staatsfrage ersten Ranges. Ob Vollmacht oder Regentschaft — schien das einzige Für und Wider in der preußischen Politik, um welches der Streit immer lebhafter wurde. Hinter der Rechtsfrage stand, wenig verhüllt, der politische Gegensatz, auf dessen einer Seite die Partei des Kleinadels ihren hartnäckigsten Widerstand gegen die verfas-

sungsmäßige Regentschaft richtete. Mit jeder Form der Vollmacht würde sie zufrieden sein, nur nicht den König unter Vormundschaft stellen. Sie verlangte eine Betheiligung der Kammern, denn das Herrenhaus gehörte ihr und das Abgeordnetenhaus von 1855 war zu ihrer Zufriedenheit zusammengesetzt, und sie begann bereits über ihre Privilegien eifersüchtig zu wachen. Sie wollte also, daß die Kammern betheiligt würden, aber durchaus nicht in der Form, welche die Verfassung vorschrieb. Das Ansehen der Krone werde allerdings gefährdet, wenn ihre Gewalt in Händen des Bevollmächtigten durch Rücksichten gebunden sei, der Bevollmächtigte müsse frei regieren, aber am besten erreiche man den Zweck, wenn die Person des Stellvertreters von dem Geiste des Königs beseelt sei. Kraft der unbeschränkten und nicht zu bevormundenden Königsgewalt verstieg man sich bis zu der kühnen Möglichkeit, daß die Vollmacht in eine unbegrenzte Zeit fortgesetzt, daß sogar der Nächste am Throne, die von der Verfassung wie von jener billigen Rücksicht vorbestimmte Person, umgangen werde. Gerade aus solchen Winken zog man auf der andern Seite neuen Beweis, daß nur die Regentschaft verfassungsmäßig und politisch zuträglich sei.

Im breiten Strome wogte der Meinungskampf: man hätte leicht an die Wiederkehr der Preßfreiheit als Vorläuferin des erwarteten Umschwunges glauben können. Aber die ungehemmte Bewegung war nur zeitweilig erlaubt, und erlaubt nur um deswillen, weil die Machthaber in Zwiespalt sich befanden, jeder von ihnen seine Vertretung gern sah und die des ebenbürtigen Gegners einigermaßen schonen mußte. Als die Macht der Gründe für die Regentschaft den Ausschlag zu geben, die Gegner aber in allem bis auf ihren Widerstand gegen den Namen und den verfassungsmäßigen Vorgang zu schwanken anfingen, versuchte Herr von Westphalen mit den Hülfsmitteln seines persönlichen Amtes ihnen den Boden wieder zu gewinnen. Von jeher war er als Mitglied der Regierung der vornehmste Vertreter der Reaction und nun consequenter Weise ein eifriger Befürworter der Vollmacht und der vollen Freiheit in der Wahl des Bevollmächtigten. Er war Minister des Innern, die allgemeine Polizei gehörte zu seinem Fache, die Polizeibehörden waren seine Unterbeamten, und in seinem Besitz befan

den sich alle die Werkzeuge, welche die Obrigkeiten zum ersten Angriffe, wie zur Abwehr in aufgeregten Zeiten gegen das Andrängen der öffentlichen Meinung sich vorbehalten haben. Diese besonderen Hülfsquellen seines Faches versuchte der Staatsminister, um seinen anders gesinnten Collegen einen Vorsprung abzugewinnen. Das Gesetz hatte der Presse einen straffen Zügel angelegt, und selbst die liberalen Kammern hatten sich dazu verstanden, die grundgesetzlich zugestandene Freiheit einem strengen Einflusse der Rechtspflege unterzuordnen. Die Reaction fand die Vorsicht nicht zureichend, und das Schicksal der Presse ging aus der Hand der Justiz in die der Polizei über, weil sie leichter noch, als mit dem verfänglichen Preßgesetze und den darauf begründeten Richtersprüchen, mit Maßregeln sich handhaben ließ. Beschlagnahmen von unberechenbarer Dauer, Concessionsentziehungen und ähnliche Maßregeln der Verwaltung hatten die Presse von ihrer verfassungsmäßigen Freiheit herab in einen so unfreien und eingeschüchterten Zustand gebracht, daß seit Jahren die Hülfsmittel unangewendet bleiben durften und die Beschlagnahmen fast außer Gebrauch waren. Jetzt häuften sie sich wieder, am frühesten in der Hauptstadt, wo der Polizeipräsident mündlich unterrichtet werden konnte und unmittelbar unter dem Einflusse seines Amtsobern stand. An alle Regierungen des Landes aber erging ein Rundschreiben des Ministers, in welchem er die Presse anklagte, die Rücksichten auf den allerhöchsten Entschluß, die Ehrfurcht gegen den König und die Achtung vor den Anordnungen der Obrigkeit in strafwürdiger Weise zu verletzen. In üblicher Gliederung verspricht sodann das Rundschreiben Freiheit einer angemessenen, in den Schranken des Gesetzes sich bewegenden Besprechung, hofft im allgemeinen einen guten Erfolg von der Ansprache der Behörde an die Redactionen, um sie von indiscreten und unzulässigen Besprechungen abzuhalten, und weist die Behörden zuletzt an, umsichtig und fest gegen die Presse einzuschreiten.

Das geschichtlich bekannte crimen laesae majestatis, welches in allen Perioden des scheidenden oder beginnenden Absolutismus auftaucht, und seine preußisch bureaukratische Abart, der Schutz aller Obrigkeiten gegen Angriffe, welche ihre „Anordnungen dem Hasse und der Verachtung aussetzen“, würden wol auch in dieser Noth sich

bewährt und zum Ende aller politischen Discussion geführt haben, soweit sie dem Minister nicht zusagte. Aber es zeigte sich, daß diese Waffe nur wirksam ist, wenn sie mit der vollen Wucht einer einigen Regierungsgewalt gegen die Menge geführt wird, doch im Kampfe des Gleichen unter Gleichen den besten Theil ihres Werthes einbüßt. Die anderen Minister wußten sofort den geeigneten Gegenschlag zu führen. Zu den Gegnern zählte Herr von Manteuffel; als Ministerpräsident hatte er die Leitung der halbamtlichen Presse, das Preßbureau mit dem Commando über eine Schar von Berichterstattern und aufgedrängten Redacteuren, die Verfügung über die geheimen Gelder, mit welchen das Wohlwollen ausländischer Blätter erkauft zu werden pflegte, seinem Fache zugeeignet. Genau in demselben Zeitpunkte, in welchem Herr von Westphalen sein Rundschreiben versandte, traten die beeinflußten Schreiber in den inländischen und ausländischen Blättern und selbst die anerkannt halbamtliche Zeitung für die verfassungsmäßige Regentschaft ein. Ueber die persönlichen Rücksichten sollte die milde Form eines von dem Könige ausgehenden Auftrags weghelfen, in der Sache aber dem verfassungsmäßigen Titel und den sie begleitenden Förmlichkeiten nichts vergeben werden. Vor einem so entschiedenen Gegenspruch aus dem höchsten Lager verlor das Rundschreiben des Herrn von Westphalen den größten Theil der Kraft, nämlich den indirecten Einfluß der Einschüchterung, welche die den Behörden aufgetragene „Ansprache an den Patriotismus und die Besonnenheit der Redactionen" bewirken und die Concessionsentziehung im Hintergrunde verstärken sollte. Das directe Mittel des polizeilichen Einschreitens erhielt ein noch mehr überraschendes und wirksames Paroli. Die polizeiliche Beschlagnahme, im Sinne des Gesetzes ein erster und schnell zu erledigender Angriff, hat zu ihrem gesetzlichen Zweck nur die Verfolgung vor dem Richter, und da diese von der Staatsanwaltschaft, einer unter der Anweisung des Justizministers stehenden Behörde, betrieben oder unterlassen wird, so fällt auch die polizeiliche Beschlagnahme sachlich in das Gebiet des Justizministers. In der Reactionsperiode hatte sie gewohnheitsmäßig den Charakter einer von der Justizverfolgung fast unabhängigen Maßregel angenommen, durch die lange Dauer, welche

zwischen der Beschlagnahme und der Rückgabe einer unverfolgt gebliebenen Schrift zu liegen pflegte; die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen, innerhalb deren sie richterlich gebilligt oder aufgehoben sein muß, ließen die mitwirkenden Beamten unbeachtet. Namentlich für die Existenz der Tagesblätter, welche an schnelle Verbreitung des Inhalts und regelmäßiges Erscheinen gebunden sind, hatte sich die polizeiliche Beschlagnahme zu einer selbständigen Gefahr ausgebildet, selbst wenn weder eine richterliche Verurtheilung, noch der ernstere Schritt einer Concessionsentziehung zu fürchten war. Es ist wiederholt und öffentlich behauptet und, meines Wissens, nirgends widerlegt worden, daß der Justizminister Simons die Staatsanwaltschaften ausdrücklich angewiesen gehabt, das schwierige Amt der Polizei nicht noch mehr zu erschweren und in den Beschlagnahmen und Fristen ihr freie Hand zu lassen. Jetzt aber, in den letzten Tagen des langjährigen Reactionssystems, besann sich der Oberstaatsanwalt in Berlin, derselbe Beamte, welcher fast während der ganzen Periode unter demselben Justizminister denselben Posten bekleidet hatte, daß er berufen und kraft seines Amtes verpflichtet sei, die Preßfreiheit und das Preßgewerbe vor solchen, von dem Gesetze nicht beabsichtigten, Folgen der polizeilichen Beschlagnahme zu schützen, und daß das Gesetz ihm ausreichende Gewalt darbiete. Er wies die ihm untergeordneten Beamten an, zu wachen, daß in jeder Beziehung den gesetzlichen Vorschriften genügt werde, kündigte den Schritt in amtlichen Schreiben den Redactionen an und ermunterte sie, in jedem einzelnen Falle ihre Beschwerden schleunigst bei ihm anzubringen. Wenig paßte der Schritt zu den bisherigen Ueberlieferungen, noch weniger die Art zu den Gewohnheiten der vollendeten Beamtenherrschaft. Neu war, daß die Justizverwaltungsbehörde mit Einem Schlage sich befreite und eine wirksame Aufsicht über die polizeiliche Hülfsthätigkeit in die Hand nahm. Unziemlich aber mochte scheinen, daß der Vorwurf gegen die Polizei öffentlich ausgesprochen und der Conflict der Ressorts vor aller Welt bloßgelegt wurde. Ob des unerhörten Verfahrens beschwerte sich Herr von Westphalen, der Minister des Innern, bei Herrn Simons, dem Justizminister. Dieser aber hatte den Schritt des Oberstaatsanwalts unzweifelhaft im voraus gutgeheißen, wahrscheinlich sogar veranlaßt, und nun

mehr billigte er sein eigenes Werk, indem er die Beschwerde seines Collegen für gänzlich unbegründet erklärte und einen förmlich abweisenden Bescheid erließ, der gleichfalls in die Oeffentlichkeit gelangte.

Nach allen diesen Anzeichen unterlag es keinem Zweifel, wohin der Sieg neigte, und daß die halbüberwundene Partei die letzten Kräfte zusammenraffte und in sich selbst schon unsicher wurde. Bestimmte Nachrichten fingen an, die landesgesetzliche Regentschaft anzukündigen. Aber die Größe der Hoffnung schuf sich selbst Zweifel und kleidete sie in beunruhigende Gerüchte. Noch werde der Regentschaft in der Form, wie sie die Verfassung vorschreibt, ein nicht verächtlicher Widerstand geleistet. Die Partei, von welcher er ausgehe, habe schon oft bewährt, wie leicht es ihr sei, über Verfassungsschwierigkeiten hinwegzukommen. Aus nichts habe sie zur Macht sich erhoben; schon öfter habe sie in der letzten Stunde ungeahnte Hülfsmittel entfaltet. Zu den Besorgnissen, welche ohnehin jede große Hoffnung begleiten, kam der Druck der Zustände, welcher im ersten Theile der Vollmachtsverwaltung einigermaßen gemildert war, später im Entscheidungskampfe den frühern Charakter angenommen und nun den kommenden Dingen noch nicht nachgegeben hatte. Wie in einer feindlich besetzten Stadt, um deren Befreiung draußen von überlegenen Freunden gestritten wird, die Stimmung sich mischt aus dem vorahnenden Gefühle der lange entbehrten Freiheit und aus der Furcht vor dem anwesenden, streng bewachenden Feinde: in einer solchen Spannung erhielten sich die Gemüther, bis die vollendete Thatsache jeden Zweifel bannte.

Zwischen dem 7. und 9. October wurde die Uebernahme der Regentschaft urkundlich vollzogen und unmittelbar darauf förmlich verkündet. In einer mehr persönlich gehaltenen Dank- und Vertrauensschrift, in welcher die Verfassung unerwähnt blieb, bat der König den Prinzen, fortan als Regent und in alleiniger Verantwortlichkeit vor Gott und dem Gewissen die Pflichten des königlichen Amtes auszuüben. Der Prinz begleitete die Zuschrift mit einem Erlaß an das Staatsministerium, wies in diesem auf die Aufforderung des Königs hin, trat infolge derselben und auf Grund der Verfassungsurkunde als nächster Agnat die Regentschaft an und berief den Landtag auf den 20. October. In den wenigen Zwi-

schentagen wurde die Form des ungewohnten Verfahrens vorbereitet, welches dem Landtage bevorstand.

Der Beschluß über die Regentschaft ist das einzige Geschäft, welches die Kammern in vereinigter Sitzung zu erledigen haben. Für die äußere Art des Zusammenwirkens war keine Regel vorgeschrieben oder angedeutet. Die Geschäftsführung der vereinigten Curien im Vereinigten Landtage konnte wegen ihres ständischen Charakters nicht maßgebend sein, und die für sie octroyirte königliche Geschäftsordnung nicht zum Vorbilde dienen. Eine Fülle von Zweifeln war denkbar. Es würde dem Ansehen des Landtags nicht gedient haben, eine so große Gelegenheit mit kleinlichen Formstreitigkeiten zu beginnen, und man mußte fürchten, daß kleinere Fragen leicht einen tiefern Hintergrund verrathen, und daß die Momente des Zwiespalts zur ungelegensten Zeit, vor den Neuwahlen der Abgeordneten und ehe noch über Personen und Grundsätze der zukünftigen Regierung entschieden war, hervorbrechen möchten. Die Umstände waren um so schwieriger, als der Regierung um der Sache willen, und den Ministern persönlich wegen der Unklarheit ihrer Stellung zurückhaltend zu sein ziemte. Der Gegenpartei entgingen diese Schwierigkeiten nicht, und sie knüpfte daran den Rest ihrer Hoffnung, daß der einberufene Landtag nicht zur verfassungsmäßigen Mitwirksamkeit herangezogen würde. Die gegenwärtige Regentschaft sei doch nicht in die engen Grenzen der gesetzlich vorgesehenen zu verweisen. Die rein gesetzliche trete nur ein, wenn sie ohne Hinzuthun des gänzlich unfähigen Königs geordnet werden müsse; dann habe der Landtag die Nothwendigkeit zu prüfen und anzuerkennen. Die gegenwärtige Regentschaft habe der verfügungsfähige König übertragen, der Prinz angenommen; damit sei der Rechtsact vollzogen. Von einer so bedeutenden Veränderung in der Regierungssphäre gezieme es sich dem Landtage Kenntniß zu geben; das könne in der gewöhnlichen Weise geschehen, bedürfe keiner Rückäußerung und keiner abweichenden Geschäftsform. So hebe man sich über die Gefahren eines Zwiespalts hinweg, welche andern Falls gar nicht gering zu veranschlagen seien. Denn man müsse wissen, daß das Anerkenntniß der Nothwendigkeit, wo man es fordere, auch versagt werden dürfe. Zu Scrupeln sei vom conservativen Gesichtspunkte aus reichlicher

Stoff vorhanden, weil der verfassungsmäßige Zusatz die Freiheit des königlichen Willens in Schatten stelle. Das Gewissen würde manchen, vielleicht alle Mitglieder der Partei zwingen, die Scrupel zum Ausdruck zu bringen. — Entsprach die Drohung den Absichten der Partei, so fehlte es ihr nicht an Gewicht. Der Widerspruch des Herrenhauses als einer besondern Kammer war nicht gering zu veranschlagen, und die Mehrheit in den vereinigten Kammern war nicht im voraus zu berechnen, wenn die Gesinnungsgenossen unter den Abgeordneten den Mitgliedern des Herrenhauses sich beigesellten.

Aber die Regierung dachte an keine Ausflucht von der einmal betretenen Bahn. Die Uebertreibung ließ sie unbeachtet, und die wirklichen Schwierigkeiten löste sie mit Umsicht und im Geiste einer neuen Richtung. Sie berief Landtagsmitglieder von parlamentarischem Ansehen nach Berlin, unter ihnen als Präsidenten einer frühern Kammer auch den Grafen Schwerin, den jetzigen Führer der oppositionellen Minderheit. Diese freie Commission von Mitgliedern aller Parteien besprach den Geschäftsgang, erwog die Rücksichten der Höflichkeit, einigte sich in allen Punkten und entwarf die Geschäftsordnung. Der Erfolg entsprach den günstigsten Erwartungen. Die Kammern verhandelten schnell ohne Anschein der Hast, einmüthig ohne Zwang gegen Einzelne, und selbst die im abstracten Sinne nicht unwichtigen Bedenken, welche sich an die Eigenthümlichkeit des Falles knüpften, wurden nur in der Commission des Landtages erörtert. In den Plenarsitzungen umging man jede Debatte, nicht aus Mangel an Stoff, sondern aus äußeren Erwägungsgründen. Die leitenden Mitglieder des Herrenhauses dachten nicht an das Versagen der Anerkennung, sie schraken vor der Kühnheit eines Schlages zurück, der mit voller Wucht auf sie selbst zurückfallen und ihr schützendes Gebäude zertrümmern mußte. Ein frisches Abgeordnetenhaus hätte die Discussion ohne Gefahr übernehmen und mit großem Nutzen führen können, aber das jetzige eignete sich nicht. Gewissermaßen aus den letzten Zügen ward es wach gerufen, um eine unumgängliche Handlung zu vollziehen. Es war nicht nur vermöge des gesetzlichen Zeitablaufes dem Ende seiner Tage nahe, sondern auch innerlich überlebt, und gerade das Ereigniß, welches zu sanctioniren den einzigen Gegen

stand seiner Tagesordnung bildete, war der Beginn eines neuen Geistes, welcher die Weise seines Entstehens aus der Geschichte des preußischen Verfassungslebens tilgen sollte. In regelrechter Aufeinanderfolge pflegt wol das Ende der Legislaturperiode aus der bevorstehenden Wechselwirkung mit den Wahlkörpern neue Frische zu schöpfen, aber den Abgeordneten, welche unter dem stark geübten Druck einer reactionären Regierung und unter Enthaltung der meisten Liberalen gewählt waren, fehlte der Zusammenhang mit den zu erwartenden freien und ausgedehnteren Wahlkörpern. Nur die wenigen Abgeordneten der Opposition theilten die Befriedigung des Volkes, aber sie waren zu keinem Plane des Vorgehens vorbereitet und jetzt schon von der Richtung beherrscht, welche von jeder Initiative wie von einer Provocation fern zu bleiben rieth. Daher schien es Allen besser, auf das knappeste Maß der Pflicht sich zu beschränken, als in der letzten Minute zu einer Höhe sich aufzuschwingen, welche sie in der Fülle ihrer Kraft nicht angestrebt. So verlief die sechstägige Session nicht in dem Stile einer inhaltlich bedeutenden Staatsaction, sondern nach Art eines feierlichen und förmlichen Actes, zu welchem alle Momente mit lobenswerther Umsicht vorbereitet waren und pünktlich befolgt wurden. Unmittelbar nach der Thronrede constituirten sich die beiden Häuser in getrennten Sitzungen, jedes wählte einstimmig seinen Vorstand, nahm die entworfene Geschäftsordnung für die vereinigten Sitzungen an und stimmte allen vorbereiteten Anträgen bei. Im Abgeordnetenhause ließ die Opposition die Wahl des Präsidenten aus der gegnerischen Partei unbestritten, dafür überließ diese dem Grafen Schwerin die Ehre sämmtlicher Vorschläge zur Geschäftsordnung. Die zwei vereinigten Sitzungen tagten in den Räumen des Abgeordnetenhauses, den Mitgliedern des Herrenhauses wurde als „Gästen" die rechte Seite eingeräumt, ihr Präsident führte den Vorsitz, das Schriftführeramt wurde von den vereinigten Secretären verwaltet. Eine vereinigte Commission von je 15 Mitgliedern aus jedem Hause berieth die an demselben Tage in vereinigter Plenarsitzung verkündete Botschaft, welche den Landtag aufforderte, der Verfassung gemäß die Nothwendigkeit der Regentschaft zu erklären. Sie prüfte die beigebrachten Staatsurkunden

und ärztlichen Zeugnisse, erstattete einen kurzen Bericht, und auf ihren einstimmigen Vorschlag sprach der Landtag einstimmig seine Anerkennung aus, worauf der Regent in vereinigter Sitzung den Eid leistete, daß er „die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich halten und in Uebereinstimmung mit ihr und den Gesetzen regieren" wolle.

Das Abgeordnetenhaus hatte gesondert nur das erste mal getagt. Das Herrenhaus hielt außer der ersten noch drei Sitzungen für sich; der Versuch einer ausgedehntern politischen Thätigkeit wurde gemacht, indem die einflußreichsten Mitglieder den Erlaß von Adressen an den König und an den Prinzen beantragten. Aber so sehr überwog die Tendenz einer discussionslosen Förmlichkeit, daß der Antrag sofort und ohne Debatte durch die Vorfrage abgelehnt wurde, obschon die Ansichten fast gleich getheilt waren und in dem ungewöhnlich stark besuchten Hause nur eine geringe Mehrheit von vier Stimmen den Ausschlag gab. Ihr verdankte das Herrenhaus, daß es einer kleinartigen Demonstration entging. Was man in der Behandlung der praktischen Aufgabe nicht geltend zu machen, in den vereinigten Sitzungen nicht anzuregen wagte, das sollte auch in den Adressen nicht klar ausgesprochen, sondern nur zwischen den Zeilen angedeutet werden. Dem Könige wurde für die Uebertragung, dem Prinzen für die Uebernahme der angebotenen Regentschaft wie für freie Entschlüsse gedankt; der Verfassung geschah mit keiner Silbe Erwähnung. Dem Könige wurde die Ueberzeugung ausgesprochen, daß der Prinz seine Werke pflegen und fortbilden würde. Selbst in die Titulatur wurde ein Stück Opposition verlegt. Die Reaction hatte sich dafür begeistert, daß der Regent nicht als „Prinz Regent", sondern als „Prinz von Preußen, Regent" bezeichnet werde, weil zunächst die Eigenschaft als Prinz und erst dann die des Regenten in Betracht komme. Am Hofe hatte man geschwankt, gewechselt und zuletzt den bündigern Ausdruck bevorzugt. Dieser war bereits amtlich angeordnet, als die Adressen entworfen wurden. Dennoch wählten die Verfasser den unbequemern Titel, und die zweite Adresse begann mit der Ueberschrift: „Allerdurchlauchtigster Prinz! Allergnädigster Prinz von Preußen, Regent." Eine geringe Mehrheit bewahrte das

Herrenhaus als Körperschaft vor einer so wenig angemessenen Opposition. Die Minderheit aber vollzog als eine Anzahl von Privatpersonen die beiden Adressen und eine Deputation überreichte sie dem Regenten, der sie ohne jede Erwiderung entgegennahm.

Zum ersten male hatte die Verfassung einen entscheidenden Sieg über die reactionäre Parteipolitik errungen. In dem Widerstande gegen die Regentschaft hatte diese ihren Höhepunkt angestrebt, und sie würde ihn, gewiß mit schädlicher Nachwirkung auf kommende Zeiten, erklommen haben, wenn es ihr gelungen wäre, die Königsgewalt länger in der unfreien Hand eines Bevollmächtigten, die Regierung in Abhängigkeit von uncontrolirbaren und unverantwortlichen Einflüssen zu erhalten. In dem einen Jahre der Vollmachtsherrschaft hatte sich ein Zustand herangebildet, der nicht unpassend als Interregnum bezeichnet worden ist. Die Gesetzgebung stockte, weil die Absichten des Bevollmächtigten und des Machtgebers nicht übereinstimmten. Der gewöhnliche Geschäftsbetrieb litt unter dem Zwiespalt. Die höchste königliche Befugniß, die Wahl der Minister, war suspendirt; die alten Minister wurden beibehalten, weil und solange der Wille des Machtgebers, der sie berufen, nicht in entgegengesetzter Weise sich bekundete. Als am 7. October die Regentschaft gegen den Widerspruch des Ministers von Westphalen beschlossen und dessen Entlassung unaufschiebbar war, am letzten Tage der Vollmachtsherrschaft war es der König, welcher noch einmal die höhere Regierungsgewalt in die eigene Hand nahm, jenen Minister entließ und Flottwell an dessen Stelle ernannte. Der thatsächliche höchste Leiter der Staatsgeschäfte schien beinahe in die Stellung seiner Minister heruntergedrückt und mit ihnen einen gemeinschaftlichen Ursprung des Amtes anzuerkennen. Konnte es doch unter dem Druck solcher Verhältnisse geschehen, daß die Minister um die wichtigste Staatsfrage, in welcher die Meinung des Bevollmächtigten kaum verhüllt war, mit den Hülfsmitteln ihrer Ressorts einen Kampf gegeneinander begannen und in die gewöhnliche Verwaltung hineintrugen. Allen solchen Abirrungen setzte schon der Name der Regentschaft ein schleuniges Ziel. Diese unmittelbare Wirkung macht mich ein Bedenken gering veranschlagen, auf welches damals ein großes Gewicht gelegt wurde. Die Uebernahme der Regentschaft

war in der vermittelnden Weise erfolgt, welche auf Anordnung des Ministerpräsidenten die officiösen Blätter zuerst angedeutet hatten. Der Prinz trat die Regentschaft auf Grund der Verfassungsurkunde an, nachdem eine Aufforderung des Königs in der Form eines freien Entschlusses an ihn ergangen war. In allen darauffolgenden Acten wurde die Aufforderung des Königs erwähnt. Als politisches Beschwichtigungsmittel nicht ohne Werth, wurde die gewählte Form von zwei entgegengesetzten Seiten so gedeutet, als ob zwei Rechtstitel der Regentschaft aufgestellt worden wären: der Auftrag des Königs und das Gebot der Verfassung. Die nun im politischen Widerstreit gegen die Regentschaft thätig gewesen waren, brüsteten sich mit dem Auftrage als dem durchgreifenden Rechtsgrunde. Dagegen ereiferte sich mancher, weil der Rechtstitel des Auftrages unzulässig wäre. Selbst in der Commission des Landtages, welche die Botschaft prüfte und den Anerkennungsbeschluß vorschlug, wurden die Bedenken erörtert. Der durchweg flüchtig gehaltene Bericht bezeichnete sie als „verschiedene Auffassungen über das genaue Verhalten beider rechtlichen Momente untereinander und zudem Eintreten der Regentschaft"; man habe aber allseitig Abstand genommen, führt der gelehrte Berichterstatter aus, auf die sehr zarten Fragen und schwierigen staatsrechtlichen Probleme einzugehen, da der Versuch, sie zu lösen, im vorliegenden Falle nicht erforderlich sei, und der persönliche Anspruch des Prinzen über aller Frage erhaben stehe. Eine ernste Discussion würde jedoch weder auf zarte Fragen, noch zu schwierigen staatsrechtlichen Problemen geführt, sondern bald gezeigt haben, daß von zwei rechtlichen Momenten gar nicht die Rede war. Die Aufforderung des Königs war eine Thatsache, welche aus persönlicher Rücksicht erwähnt zu werden verdiente und auch in der Sache ihre Folgen in anderer Weise, als in der Kraft eines Rechtstitels äußern konnte. Sie war ein gewichtiges Zeugniß für die Natur des vorhandenen Hindernisses, über welche das Parlament sich unterrichten mußte, ehe es die Nothwendigkeit der Regentschaft anerkannte. Anders als wie eine bedeutungsvolle Thatsache finde ich die Aufforderung in den Urkunden nicht betont. Worauf es am meisten ankam, ob die Aufforderung irgend eine der Vollmacht ähnliche Wirkung äußern, ob der Regent

noch ferner an eine fremde Absicht sich gebunden fühlen würde, darüber ließen die Urkunden nicht den geringsten Zweifel aufkommen. Der König selbst hatte den Prinzen auf sein Gewissen und seine alleinige Verantwortlichkeit vor Gott verwiesen und die Regierung „selbst" zu führen ersucht. Alle Vorschriften wurden erfüllt, welche die Verfassung für die Uebernahme der Regentschaft vorschreibt. Die wohlangeordnete Form erschöpfte die berechnete Wirkung, indem sie die Vergangenheit versöhnlich abschloß; auf eine Nachwirkung in die Zukunft war sie nicht eingerichtet. Der spätere Tod des Königs erregte persönliche Theilnahme, machte aber nicht den Eindruck eines wichtigen Staatsereignisses. Dagegen fühlte alle Welt beim Eintritt der Regentschaft wie beim Regierungsantritt eines neuen Herrschers.

2.

In jeder Monarchie ist die Person des Fürsten von bedeutendem Einfluß auf die Geschicke des Landes, und wäre die Herrschergewalt noch so beschränkt. Vom Kreise der Beherrschten bis zu den Stufen des Thrones ist der Abstand so weit, daß kein Thronfolger ein zuverlässiges Vorbild des zukünftigen Regierers darbietet; erst in der thatsächlichen Gewalt entfalten sich die wahren Herrschereigenschaften. Darum beginnt jeder Thronwechsel eine ungewisse Zukunft; doch überwiegt, wie bei allen Anfängen, das Hoffen in demselben Maße, in welchem die abgelaufene Herrschaft in Unzufriedenheit abschloß. Beim Eintritt der Regentschaft war die Erwartung zur ruhigen Zuversicht gesteigert. Seit Jahren hatte gegenüber dem polizeilichen Druck und dem Beamtenübermuth die Straßenweisheit den Satz sich angeeignet, daß die Reaction das Aeußerste gethan hätte, daß es so nicht länger fortgehen könnte. Das ist die Stimmung, in welcher man von geringfügigen Ereignissen eine Verbesserung der Lage erwartet. Jetzt war eine wirkliche Krisis da, und kaum Einer, der sie nicht mit der ersehnten Wendung für gleichbedeutend hielt. Der Rücktritt des Ministeriums schien selbstverständlich. Beinahe zehn Jahre hatte es bestanden und vielfache Wandlungen durchlebt. Am Ende des

Jahres 1848 führte es sich mit dem Versprechen ein, daß es nur einen geordneten, die Sicherheit des Thrones umfassenden Zustand herstellen, aber keinen mit diesem Werke verträglichen Gedanken der Freiheit zurückdrängen wollte. Den hervorgetretenen und formulirten Wünschen des Revolutionsjahres trug es Rechnung in der octroyirten Verfassung. Nach wenigen Monaten schuf es sich ein Revisions-Parlament, welchem man im *liberalen* Sinne nichts nachzugeben brauchte, im entgegengesetzten manches abgewinnen konnte. Bei der Revisionsarbeit unterstützte es überall die „bessernde Hand", ließ stets sich finden, wo es galt, ein Grundrecht abzuschwächen, durch einen Zusatz oder Vorbehalt ins Ungewisse zu stellen. Ohne Eifersucht für den volksthümlichen Theil seines Werkes kam es den Gegnern desselben oft mit Auslegungen, Erklärungen und neuen Erwägungen zu Hülfe. Noch in dem letzten Augenblicke rang es von dem Vereinbarten ab, was als Preis des nahen Verfassungsabschlusses zu erlangen war. Nach dem endlichen „Abschlusse" nahm es ein neues Provisorium auf. Nichts Geringeres als die Erste Kammer wurde zur schwebenden Frage gemacht, und das bedeutendste Organisationsgesetz gerieth in Verwirrung. Auf Umwegen gelangte man zu einer völlig neuen Gestaltung der höchsten Staatsfactoren durch die Bildung des Herrenhauses. Bald *folgte* das Ministerium dem ständischen Zuge, bald ging es leitend voran, wie in der Wiederbelebung der ständischen Grundlagen für die Landgemeinde, den Kreis und die Provinz. Aus dem dehnbaren Sinne der Gesetze holte es sich unerschöpfliche Hülfsmittel, um die Beamten, Gemeindevertreter und alle, die Gutes oder Böses von der Regierung erfahren konnten, an die Allmacht der Minister zu gewöhnen, um selbst die Wahlen so zu ordnen, daß das Haus der Abgeordneten dem der „Herren" näher gebracht werde. Wenn dennoch eine weite Kluft zwischen den beiden Häusern bestand, und durch den Widerstand der Abgeordneten zuweilen Schlimmeres abgewendet wurde, so drang von dieser negativen Wirksamkeit der Verfassung nichts in das Bewußtsein des Volkes, indem die Verwaltung in gleichmäßig reactionärer Tendenz verharrte und unter allen Schwankungen der höhern Politik so geführt wurde, daß das Volk weder den Schutz eines

Grundrechts, noch sonst den Einfluß der Verfassung gewahrte. Kein Mitglied dieses Ministeriums, meinte man, vermöchte den liberalen Ansprüchen eines verfassungsmäßigen Lebens auch nur von weitem zu folgen; keinem traute man den Muth zu, dieser neuen Wandlung seinen Dienst oder auch nur thätigen Gehorsam anzubieten, und dem Muthigen würde das Vertrauen nicht gebühren. Daher die Gewißheit des Rücktrittes wie einer vollendeten Thatsache, der nur noch die förmliche Bestätigung fehlte. Mehrere erwartete Gelegenheiten gingen vorüber, ohne zu erfüllen, doch auch ohne gänzlich zu enttäuschen. Als die Regentschaftsacte fast von allen bisherigen Ministern noch gegengezeichnet waren, fand man die Ursache angedeutet in der gleichzeitigen amtlichen Mittheilung, daß der König selbst es gewesen, welcher Westphalen entlassen und Flottwell zum Minister ernannt hatte. Bis zum Schlusse des Landtages vertröstete man sich damit, daß man den parlamentarischen Prüfungsact für eine hochwichtige, aber streng gemessene Feierlichkeit hielt, welche den politischen Sonderstellungen bereits entzogen war. Brauchte man doch das Ministerium kaum entfernter vom Geiste der Regierung zu denken, als das Abgeordnetenhaus fern war vom Geiste des Volkes, von dessen Vertretung es seinen Namen herleitete. Wenn der Regent bis nach dem unzweifelhaften, aber nothwendigen Anerkenntniß durch den Landtag jeden entscheidenden Schritt zurückhielt, so betonte man im Volke weniger die Vorsicht, welche dem feierlichen Acte die äußere Würde der Einstimmigkeit und Unbedingtheit verschaffen wollte, als man den strengen Sinn für Gesetzmäßigkeit billigte, den man darin ausgedrückt fand. Man erinnerte sich an einen ähnlichen Vorgang im Jahre 1848, als der zweite Vereinigte Landtag versammelt wurde, an den Grundlagen der zukünftigen Verfassung mitwirkte und den Rechtszusammenhang zwischen den Abschnitten vor und nach der Revolution bewahrte. Nach dem Schlusse des Landtages enttäuschte jeder verspätete Tag die immer sich erneuernde Zuversicht. Nicht blos der allgemein menschliche Grund, sondern auch das politische Bedürfniß rechtfertigte die Ungeduld.

Die Neuwahl der Abgeordneten stand vor der Thür. Schon vor October hatte die Bewegung begonnen, vor der wichtigern

Frage der Regentschaft war sie zurückgetreten: jetzt gelangte sie wieder zu ihrer vollen Bedeutung als eine Angelegenheit, welche ungetheilte Aufmerksamkeit verdiente. Aber sie war es gerade, welche jeden einzelnen Tag der verlängerten Amtsdauer des Ministeriums zu einer selbständigen Sorge erhob. Viele Rücksichten machten bei den Wahlen die Mitwirkung einer liberalen Regierung unentbehrlich. Das unter dem Namen eines provisorischen gültige Wahlgesetz hat den Ministern einen ungeheuren Einfluß auf die Handhabe der gesetzlichen Regeln und sogar einen nicht unbedeutenden Theil der Wahlregeln mit gesetzlicher Kraft festzusetzen überlassen. Umfang der Bezirke, Ort, Zeit und Leitung der Wahlen fielen ihrer Anordnung anheim. Oertliche Verhältnisse bewirken, daß in einzelnen Kreisen der liberale, in anderen der conservative Sinn energischer hervortritt, das eine oder das andere Interesse mehr Geltung sich zu verschaffen weiß, der Einfluß des zeitigen Ministeriums und der Behörde mehr oder minder vermag. Das provisorische Wahlgesetz hatte die Landschaften nicht abgegrenzt, sondern der Regierung anheimgegeben, die Grenzen abzumessen und für jede Wahl einen einmaligen Wahlkörper zu constituiren. Auch die Wahlorte für die Wahlmänner und Abgeordneten fielen ihrer Bestimmung zu. Freilich gab es Grenzen in den organischen Abschnitten des Landes, die Verwaltungskreise boten gewöhnlich die natürlichen und politisch zutreffenden Grenzen dar, aber die bisherige Regierung hatte sich wenig darum gekümmert, weil eine freie Behandlung der Landschaften ihren Zwecken einen weitern Spielraum gewährte. Zweimal nach der Verfassungsrevision, in den Jahren 1852 und 1855, war gewählt worden, und das zweite mal hatte die Regierung ihre frühere Freiheit in einem ungeahnten Grade überboten. Aus einem größern Umfange von Kreisen hatte sie Landschaften zusammengefaßt, welche weder nach ihren natürlichen, noch nach ihren politischen Grenzen zusammengehörten. Was, aus Mangel an einer unterwürfigen Nachbarschaft, durch keine künstliche Zusammenlegung für eine regierungsfreundliche Wahl zu gewinnen war, wurde mit einem andern verlorenen Posten zusammengethan und einer oppositionellen Wahl preisgegeben. Wo es aber anging, ließ man den liberalen Landstrich durch einen benachbarten oder auch ferner

liegenden übereinstimmen. Je nach der Zweckdienlichkeit wurden zwei, drei oder vier Abgeordnete gemeinsam gewählt. Der Wahlort ward bald in die Mitte, bald an diese, bald an jene Grenze des langgestreckten Wahlbezirkes verlegt, die eine Gruppe mit leicht, die andere mit schwer zugänglichen Wegen bedacht. Entsprechend künstelten die heimischen Behörden an den Wahlmannsbezirken, und mit einer in das Kleinste gehenden Sorgfalt wurden zuweilen einzelne Höfe, weite Strecken über angrenzende Ortschaften hinaus, zur gemeinsamen Wahl mit fremden Ortschaften verwiesen. An die Ernennung der Wahlcommissarien, die Kalenderdaten der Wahltage, die Tagesstunden, an jede dieser und ähnlicher Anordnungen konnte man weitgreifende Folgen knüpfen, wenn man mit den örtlichen und persönlichen Verhältnissen genau vertraut war. Die Auslegung des Gesetzes fällt in erster Linie der Regierung, die Anwendung ihren Unterbehörden zu und verleiht dem Ministerium für jede einzelne Wahl die Rolle des Gesetzgebers. Die wichtigsten Begriffe der Selbständigkeit und des Aufenthaltes in der Gemeinde schwanken nach den preußischen Gesetzen und sind in der Praxis noch schwankender gemacht. Mit der Befugniß, zweifelhafte Gesetzesstellen zu erläutern, beherrscht das Ministerium die halbe Tragweite des Wahlgesetzes. Gegen willkürliche Anordnungen der Provinzial- und Gemeindebehörden kann vor der Wahl nur der Minister abhelfen, und schon von dem Grade der Beschleunigung hängt es ab, ob die Genugthuung rechtzeitig erfolgt, wenn das Wahlrecht verkümmert wird. Noch auf der untersten Stufe des obrigkeitlichen Einflusses hat der Wahlcommissar das freie Ermessen, ob er Proteste gegen Wahlmannswahlen zur Kenntniß des Wahlkörpers bringen und ihrer Entscheidung unterbreiten will, und mit dieser wie mit anderen Befugnissen vermag er nicht selten einen schwankenden Ausschlag nach der ihm genehmen Richtung zu lenken. Dazu kommen die mittelbaren Rückwirkungen der Centralregierung auf die politische Strömung und den Verlauf der Wahlen im Lande: welche Partei sich ermuntert glaubt, wie weit der liberal oder der conservativ gesinnte Beamte hervorzutreten wagt, ob der Druck mit Einwirkungen auf die Nahrungsverhältnisse und andere persönliche Interessen verboten oder gestattet wird. Bei den jetzigen Neuwahlen war dies

alles bedeutungsvoller als je vorher, in demselben Verhältnisse, in welchem die angrenzenden Zeitabschnitte verschiedenartiger zu werden versprachen. In den Provinzen, namentlich auf dem flachen Lande und in den kleineren Städten, mußte mit jedem verzögerten Tage der Glaube an die bessernde Umkehr sich abschwächen. In den größeren Städten ließ man freilich in der Hauptsache sich nicht beirren, man blieb fest im Vertrauen, daß das Ministerium nur nach Tagen zählte, aber der Schade, welchen sein Fortbestand täglich übte, konnte um so weniger unbeachtet bleiben, als es bereits begonnen hatte und fortfuhr, in die Wahlangelegenheiten sich einzumischen, als es sogar an demselben Tage, an welchem der Landtag geschlossen wurde, die beiden Wahltermine mit außerordentlich kurzen Fristen anberaumt hatte. Man frug umsonst nach der Ursache des längern Verbleibens; die Ursache aber lag in den persönlichen Auffassungen der hervorragendsten Minister.

Wie oft zu geschehen pflegt, waren die Inhaber der Macht, welche das beste Informationsmaterial in Händen hatten, über ihre eigene Lage am schlechtesten unterrichtet. Fast alle Gründe, welche für die Nothwendigkeit ihres Rücktrittes sprachen, kehrten sich in ihrer Denkweise zu Gegengründen um. Das Ministerium war ihnen keine in sich geschlossene Institution, ihr Ministerium keine geschichtliche Erscheinung, welche einen bestimmten politischen Beruf erfüllt und einen ebenso bestimmten Platz in der Geschichte ausgefüllt hätte, sondern ein Collegium von Männern, welche der König zu Amtsgenossen berufen hatte. Es überwog auch hier die Anschauung von Fachministern, welche nebenher Staatsminister wären. Die vielen Wandlungen waren das beste Zeugniß für die Elasticität, welche man dem Collegium zutrauen durfte. Vom Standpunkte der Amtsgenossenschaft aus war es natürlich und den von unten herauf sich erstreckenden Regeln angemessen, daß jeder College, neben einer gewissen Freiheit in besonderen Angelegenheiten, in anderen der Mehrheit sich füge und über allen einen höhern Willen anerkenne. Wie Herr von Manteuffel in seiner Glanzzeit den principiellen Ausspruch gethan hatte, daß er sich für den berufenen Diener des Königs halte und nicht eher weichen werde, bis sein königlicher Herr ihn wegschicken würde, wie er später seine

allseitig angefeindete Mission nach Olmütz nicht etwa aus inneren Gründen rechtfertigte, sondern als einen sauren Gang für seinen König entschuldigte, so hatte er stets geglaubt, unbeschadet seiner persönlich abweichenden Ansicht dem äußeren Einflusse nachgeben, und unbeschadet seiner Würde als Staatsmann an der Ausführung des Gegentheils von dem, was er für rathsam oder geboten erachtete, theilnehmen zu dürfen. In seiner eigensten Natur mild, wohlwollend, ein Freund von Mittelwegen, von ständischen Neigungen ebenso wenig wie von parlamentarischen beherrscht, schloß er sich doch den strengsten Maßregeln an, ging die gewundenen Pfade mit bis zum äußersten Zielpunkte der Reaction und diente den höchsten Ansprüchen der ständischen Interessen, immer den Umständen Rechnung tragend, oft nicht mit ganzer Seele. Wenn er eine ganze Amtsperiode den vorwiegenden Einfluß des Herrn von Westphalen wie einen Zwang der Umstände ertrug, so war er darum noch nicht zum Parteigänger des Kleinadels geworden. Nicht ungern ließ er sich den Einschnitt gefallen, welchen die Krankheit des Königs in die ungestüme Reaction machte. Die Vollmacht war ihm die geeignetste Form der Vertretung, als sie ausschließlich bei Hofe in Gunst stand: er war für die Regentschaft leicht gewonnen, als diese in den höchsten Regionen eine kräftige Stütze fand, und auch die Consequenz, daß nunmehr die Verfassung stärker zu betonen sei, kam ihm nicht unbequem. War doch im Grunde sein Antheil an dem Verfassungswerke nicht gering. Weshalb sollte er nicht mit besserer Lust in einer Richtung verharren, die für ihn einen Sieg über seinen vorzüglichsten Rivalen im Ministerium bedeutete! Von jeher hatte man sich das Ministerium in mehrere Gruppen zerfallen, den Ministerpräsidenten und Herrn von Westphalen als Repräsentanten verschiedener Richtungen gedacht, und nun war Herr von Westphalen vor einer Politik gewichen, welcher sich der Ministerpräsident noch zeitig genug anbequemt hatte. Ungefähr gleich war die Lage und der Ideengang der beiden bürgerlichen Minister von der Heydt und Simons. Beide gehörten der „liberalen" Gruppe an. Herr Simons hatte manches Zeugniß im Verborgenen, daß er hier und da mit einem verfassungstreuen Votum im Collegium nicht durchzudringen vermocht, wie das später bekannt gewordene über die

ständischen Rechte der Juden. Mehr noch mußte ihn das innere Bewußtsein leichter Wandlungsfähigkeit ermuthigen, die später an den auffälligsten Beispielen zu Tage trat, wie in seiner Stellung zur Civilehe, die er sessionsweise den liberalsten Forderungen näher brachte. An die Schattenseiten seiner vieljährigen Justizverwaltung, daß er reactionäre Gesetze eifrig und scharfsinnig unterstützt, mannhafte Richter verfolgt, politische Neubekenntnisse und Besserungsgelöbnisse abgefordert, die Willigen befördert, die Ausdauernden zurückgesetzt, Unregelmäßigkeiten in der Rechtsübung gestattet und befördert, daran dachte er in diesem unbequemen Augenblicke weniger, als an einige Fälle vorsichtigen Widerstandes gegen allzu große Ansprüche der Reaction. — Herr von der Heydt hatte sein specielles Feld des Handelsministeriums mit der Vollkraft eines durch die Gesetze wenig gehinderten Bureaukraten behandelt und Politik nur nebenher getrieben, kaum mehr, als ihm durch eigene Pläne in seinem Fache und durch Beschlüsse des Gesammtministeriums aufgedrängt worden. Er trug sich mit einer Eisenbahnpolitik, welche in entfernter Zukunft Preußen zu einem Wunder von Finanzwirthschaft machen sollte. Im Vertrauen auf seine besonderen Verdienste um den Handel und den Eisenbahnbau, im Bewußtsein seiner großartigen Ideen für die Zukunft, fühlte er sich in allem Uebrigen neutral: die Nebenmaßregeln konnte er ebensowol freisinnig einrichten, wenn man ihn nur im Fache unbehindert walten ließ. Den Rest der Minister beruhigte ihre verhältnißmäßige Unbedeutendheit. Der Cultusminister von Raumer hatte zwar, von Herrn von Westphalen geleitet, denselben Zwecken unbedingt und willig nachgeholfen. Die Schulregulative trugen seinen Namen, das ganze Bildungswesen die Spuren des frömmelnden und einseitigen Geistes, welcher den Stil und den Inhalt seiner Rescripte beherrschte. Aber das jüngere Verdienst war ihm gegenwärtiger, denn er hatte zuletzt der bisherigen Leitung sich entzogen und Westphalen allein ausscheiden lassen. Mit dem Rücktritte Westphalen's, welchem die Anerkennung nicht versagt werden darf, daß er aus Eifer oder Ueberzeugungstreue auf dem selbst gewählten Posten ausgeharrt und den staatsmännischen Ruf den Lockungen des hohen Amtes vorgezogen, glaubte der Rest des Ministeriums Manteuffel einen großen Theil der Vergangenheit

gefühnt, mit der Ergänzung durch Flottwell die Garantie gegeben zu haben, daß die neue Wendung von ihnen erkannt und anerkannt sei.

Eine geeignetere Person und eine geeignetere Weise sich liberal zu ergänzen und, mindestens in der eigenen Meinung, sich möglich zu erhalten, hätte das alte Ministerium nicht finden können. Im Drange des Kampfes, als es sich darum handelte, Herrn von Westphalen, den unversöhnlichen Gegner der Regentschaft, schleunig zu ersetzen, griff man nach dem Oberpräsidenten der Mark Brandenburg, dem höchsten Beamten in der Nähe, welcher den Ruf liberaler Verwaltung für sich hatte. Im hohen Alter, bequem und in die Routine seines vieljährigen Postens eingelebt, überfiel ihn das Angebot des Ministeriums wie eine erdrückende Last. Gegen die innerste Neigung, doch von der Noth des Augenblicks bewogen, gehorchte der treue Beamte dem Rufe seines Herrn, und dem Bedürfniß des Vaterlandes brachte der redliche Patriot seine Ruhe zum Opfer. Aber er wollte nur über den Augenblick helfen und ließ sich versprechen, von dem ungesuchten Posten bald abgelöst zu werden. So trat er, ein vorübergehender Nothbehelf, in den Kreis der alten Minister an die Spitze eines Ressorts, welches den von Westphalen geregelten Personenbestand unverändert beibehielt. Die Zügel der Reaction mußten nachlassen in der Hand eines Ministers, der an der Reaction niemals Freude gehabt; aber eine einschneidende Abänderung war von der Initiative des greisen Staatsmannes in den wenigen Amtstagen und unter Beihülfe der alten Räthe nicht zu erwarten. Ihm fehlte die Uebersicht des Ganzen, die Mithülfe und Unterstützung für Maßregeln von großer Tragweite; die Kenntniß der Personen, Quelle und Art der zahllosen Misbräuche, um im Kleinen gründlich abzuhelfen. In allen seinen Eigenschaften war Flottwell die bequemste Mittelsperson, durch welche das Gesammtministerium ohne die Förmlichkeit eines Programms seine veränderte Haltung dem Lande darthun konnte. So ergänzt, betrachteten die Minister sich keinen Augenblick in blos provisorischer Fortdauer, in welcher sie nur die laufenden Geschäfte zu erledigen hätten, sondern dachten an die Sicherheit ihrer Amtszukunft. Die würdevolle Vorbereitung des Landtages und seiner Verhandlungen war bereits ein Act achtungsvollen Entgegenkommens gegen das

Parlament, und der öffentlichen Meinung hatte man schon vorher im Verhältniß zur Presse gehuldigt. Deutlicher noch als in diesen und anderen ähnlichen Schritten, tritt die Hoffnung und berechnende Absicht, die Aemter zu behaupten, in ihrem Verhalten zu den Wahlen hervor. Der neue Landtag mußte am 14. Januar einberufen werden; der Zusammentritt vor diesem spätesten Termine war unthunlich, weil doch mindestens einige Regierungsvorlagen bevorstanden, zu denen die Vorarbeiten fehlten. Das Volk hatte auf die längst gestattete Frist gleichfalls Anspruch, weil die Situation ungewohnt, die Ermittelung der Abgeordneten schwer, der geigneten Wahlmänner noch schwerer war. Vollends wenn an ein neues Ministerium gedacht wurde, so bedurfte dieses die volle Zeit, um sich in die Geschäfte einzuleben, und es hatte ein Recht darauf, daß ihm die Leitung der Wahlen ohne Vorgriff überantwortet würde, weil ihm die constitutionelle Weise zu verwalten vorgezeichnet war, und die Beschaffenheit des Abgeordnetenhauses zur Existenzfrage werden mußte. Die Bedürfnisse des Wahlgeschäftes würden nicht gehindert haben, da immer noch, selbst wenn die Bildung des neuen Ministeriums um einige Tage nach dem Schlusse der außerordentlichen Session sich verzögerte, reichlich zwei Monate für die Vorbereitung und Ausführung der Wahlen geblieben wären. Zuwider allen Rücksichten auf das Volk und die Möglichkeit eines neuen Ministeriums, nahm das alte die Anordnung der Wahlen in die Hand, gab schon in den ersten Tagen der Regentschaft die Grundsätze wegen Abgrenzung der Wahlbezirke an, erließ am 19. October eine Anweisung an die Oberpräsidenten, daß und in welcher Weise die Beamten die Wahl durch Agitation zu lenken haben, und ordnete am 26. October die Wahl der Wahlmänner auf den 12., die der Abgeordneten auf den 23. November an. Zur Entschuldigung dieser Eile ist man selbst von liberaler Seite mit dem Grunde zu Hülfe gekommen, daß die Wahl aus constitutionellen Rücksichten so früh habe anberaumt werden müssen. Die dreijährige Legislaturperiode des jetzigen Hauses, welches im November 1855 gewählt worden, laufe genau im November ab; das Land dürfe aber zu keiner Zeit ohne Vertretung gelassen werden, also falle der späteste Wahltermin in den Monat November. Das Ministerium hat

diesen Grund öffentlich nicht vorgeschützt, und es ist kaum anzunehmen, daß derselbe in den vertraulichen Berathungen dem Entschlusse zum Vorwande gedient. Die königliche Befugniß, das Haus der Abgeordneten aufzulösen, und der gestattete Zwischenraum von sechzig Tagen bis zur Versammlung der Wähler beweist den Ungrund des willkürlichen Satzes, daß das Land niemals ohne gewählte Abgeordnete sein dürfe. Das Verfassungsrecht machte nur eine so zeitmäßige Wahl erforderlich, daß die Gewählten zum 14. Januar einberufen werden konnten. Kein Rechtsbedürfniß, nur die Hoffnung des eigenen Fortbestandes erklärt, weshalb die Minister die Frist zur vorbereitenden Wahlbewegung so sehr eingeschränkt und das Volk in Eile und ungenügend vorbereitet an den Wahltisch gesendet haben. Die Umstände drängten zu schnellen Beweisen, daß man nach neuen Grundsätzen zu regieren verstände und regieren wollte, und die Minister wußten sie in einer Form auszudrücken, welche kein zu auffälliges Zeugniß gegen ihre Vergangenheit ablegte. Die Wahlerlasse wurden so eingerichtet, daß sie zwischen dem frühern Gebrauch und dem Gestatten gänzlich freier Wahlen die Mitte einhielten, im alten Stil doch mit verändertem Sinn die Anweisungen gaben, welche dem von früher her angeregten Eifer der Beamten den Zügel unzweideutiger Gesetze anlegen und dennoch den einem Ministerium Manteuffel unentbehrlichen Einfluß auf und durch die Beamten nicht aufgeben sollten. Während die Minister in diesen und anderen Maßregeln der Verwaltung den thatsächlichen Beweis ihrer Befähigung zu führen versuchten, erboten sie sich in einer Denkschrift an den Regenten, welche sie nach einigen Berichten freiwillig, nach anderen Berichten auf Aufforderung überreicht haben, ausdrücklich dazu ihre Aemter fortzuführen.

Aber nichts konnte das vorbestimmte Ende dieses Ministeriums abwenden. Die Kluft, welche das Andenken seiner Thaten von der jetzigen Lage der Dinge schied, entging keinem Auge außer dem seiner Mitglieder. Bald nach dem Rücktritt Westphalen's tauchte in den officiösen Blättern der Versuch auf, auch die Vergangenheit des ausgeschiedenen Ministers von der seiner zurückgebliebenen Collegen zu trennen und die hauptsächlichste Schuld ihm aufzubürden. Aber Freunde und Gegner wiesen im Namen des

politischen Anstandes und der geschichtlichen Gerechtigkeit das Ansinnen zurück. Der mislungene Versuch hatte den entgegengesetzten Erfolg; er frischte das Gedächtniß für das frühere Verhalten der einzelnen Mitglieder noch schärfer auf, und vor der Erinnerung schien jeder Gedanke an eine Versöhnung zu schwinden. An maßgebender Stelle aber waren es in der That nur Rücksichten der legalen Förmlichkeit, welche zwischen dem Eintritt der Regentschaft und dem Schlusse des Landtages den Wechsel der Minister verzögerten. Die neuen Vertrauensmänner befanden sich bereits in der Nähe und Umgebung des Hofes. An demselben Tage, an welchem die Wahltermine ausgeschrieben wurden, stand für die Eingeweihten der Gesammtcharakter des neuen Ministeriums schon fest, und die Personenfrage trat bereits in den Vordergrund. Diese stieß, wie gleichzeitige Nachrichten und der Ausgang belehren, auf vielfache und nicht leicht überwundene Schwierigkeiten. Für das Ministerium des Innern war der Eintritt des rechten Mannes aus der parlamentarischen Opposition noch nicht genügend vorbereitet. Flottwell bot wiederum das beste Mittel zur Aushülfe, indem er durch seine definitive Uebernahme des Ministeriums das augenblickliche Bedürfniß befriedigte, ohne dem geeignetern Manne ein zukünftiges Hinderniß zu sein. Weit eingreifender wirkten die Sacherfordernisse des Handelsministeriums. Unter den Personen, an welche man sich wendete, zeigte keine sich geneigt, die Erbschaft des bisherigen Ministers anzutreten, in seiner Weise fortzufahren oder gründliche Reformen durchzuführen. Wiederum in entscheidender Stunde scheinen die Ressortbedürfnisse über den staatsministeriellen Beruf den Sieg errungen zu haben. Der erste Gedanke, von der Heydt in das neue Ministerium zu übernehmen, entsprang nicht politischen Erwägungen, sondern diesen zuwider gab man den geschäftlichen Rücksichten des Handelsministeriums nach, und mit Herrn von der Heydt mußte man den Justizminister Simons, dessen Schwager, Gesinnungs- und Amtsgenossen, mit übernehmen. Während die neuen Vertrauensmänner mit den Einzelheiten ihrer Aufgabe sich beschäftigten, die Gerüchte in die Oeffentlichkeit zu dringen und ein glaubenswürdiges Gepräge anzunehmen begannen, berietben die alten Minister einzeln und in Gesammtsitzungen, welche Schritte

ihnen gemeinschaftlich oder einzelnen besonders zu thun gebühre. Die Entschlüsse schwankten, die Beschlüsse wechselten, bis am 3. November die Berathung aus ihren Händen genommen wurde, durch eine Mittheilung des Regenten an den Ministerpräsidenten, daß der Fürst von Hohenzollern-Sigmaringen mit der Bildung des neuen Ministeriums beauftragt sei. Sämmtliche Minister bis auf von der Heydt und Simons wurden entlassen, jeder in Gnaden unter Verleihung hoher Orden, mit Titel und Rang eines Staatsministers, doch, wie die amtliche Formel bestätigt, ohne ihren Antrag. Es erfüllte sich an ihnen das in günstigeren Tagen aufgestellte Programm des Ministerpräsidenten, auf dem Posten zu bleiben, bis sie der königliche Herr wegsenden würde. Freilich war der Ausspruch in dem stolzern Sinne gethan, um eine völlige Gleichgültigkeit gegen alle populären Bestrebungen und die hieraus entspringende Misachtung aller öffentlichen Anklagen an den Tag zu legen.

Das neue Ministerium trug einen bedeutungsvollen Namen an der Spitze. Der Fürst von Hohenzollern-Sigmaringen vereinigte mit dem Ansehen eines Prinzen, welchen der Regent als „freundlich lieben Vetter“ anredete, das in den Augen des Volkes lebendige Verdienst, zum Heile des Gesammtvaterlandes seiner Souveränetät entsagt zu haben. Wie damals den deutschen Fürsten, so gab er jetzt, indem er den Posten eines Ministerpräsidenten annahm und den populären Erwartungen seinen Namen lieh, dem Adel Preußens ein Beispiel, in welcher Weise dieser den Rest seiner bevorzugten Stellung verwenden müsse, wenn er einen höhern Platz inmitten der Nation beanspruchen und bewahren wolle. Unter dem Fürsten glänzten den übrigen Genossen weit voran von Auerswald, der Ministerpräsident aus dem Jahre 1848, Präsident der Ersten Kammer im Revisionsparlament und ungewandeltes Mitglied der liberalen Partei, in dem neugeschaffenen Posten eines Staatsministers, und von Patow, hervorragend in der Friedensgeschichte Preußens als Mithelfer während der Gründung des Zollvereins, aber dem Volke noch besser im Gedächtniß als der kenntnißreichste Vorkämpfer der Opposition, welcher neulich erst einen der entartetsten Schäden in der Polizeiverwaltung mit glänzender Beredsamkeit bloßgelegt hatte. Die Ernennung solcher Männer diente statt eines Programms, welches nicht bekannt wurde, doch flößte sie kein

unvermischtes Vertrauen ein, weil auch von der Heydt und Simons unter den Ernannten waren. Dem unvermittelten Uebergange dieser Beiden war eine gefällige Seite abzugewinnen in dem gänzlich neuen Beispiel eines Abfalles nach der freisinnigen Seite; aber in den Gemüthern, welche für politische Abtrünnigkeit keine nachsichtige Entschuldigung und auch für den Compromiß zwischen Amt und Gesinnung kein Verständniß hatten, herrschten Erstaunen und Misahnung vor. Man meinte zwar, es würde offenbar diesen beiden Ministern nicht möglich sein, zu Ansehen und Gewicht zu gelangen, sie selbst würden vorziehen, in dem tiefsten Hintergrunde ihrer Posten zu verharren. Aber wo sie standen, blieben sie Minister und Mitglieder des höchsten Rathes. Die Einheit des Ministeriums war geopfert. Man traute den bewährten Männern der Opposition Kraft genug zu, eine Anzahl Genossen von minder entschiedenem Gepräge ins Schlepptau zu nehmen. Aber dies konnte nicht von den beiden alten Ministern gelten. Sie waren durch ihre Vergangenheit, und wäre es auch nur vermöge ihres langen Zusammenwirkens mit dem Ministerium Manteuffel, selbst wider Willen zu einer Sonderstellung gedrängt, gegen welche von Patow und von Auerswald von selbst zum Gegensatze wurden. Der Abstand zwischen ihnen schien weiter, als er zwischen den verschiedenen Gruppen des früheren Ministeriums je gewesen. Innerhalb dieser scharfen Gegensätze gewannen die unbestimmten Charaktere in der Mitte ein erhöhtes Interesse, weil sie nicht mehr darauf angewiesen waren, sich anzuschließen, sondern leicht in die Lage kommen konnten, zu wählen oder vermittelnd zu entscheiden.

Zu den Besorgnissen für die Zukunft traten gegenwärtige Zeichen von Unentschiedenheit, welche vielleicht aus anderen Ursachen entsprangen, damals aber nur der mangelnden Einheit im Ministerium zugeschrieben wurden.

3.

Kaum genügt zu sagen, daß Misbräuche der Abhülfe, Reformen der Erfüllung entgegensahen: der ganze Staatszustand schien einer Umkehr zu bedürfen. So durchweg in seinen Grundfesten ange-

griffen war Preußen in Friedenszeiten nie zuvor gewesen. Ein Jahrzehnt war verflossen, doch in sichtbarer und ununterbrochener Kette hing der gegenwärtige Zustand mit der Revolution zusammen. Noch wirkte jener erste Angriff fort, nicht mehr mit seinem ursprünglichen Ungestüm, aber nicht minder kräftig. Die Ursachen der Revolution waren weder von den Ereignissen verbraucht, noch in den Zuständen zweckmäßig verwendet, noch von ihnen ausgeschieden. Immer aufs neue lehnten sie sich auf gegen die zurückweisende Gewalt; im natürlichen Strome kehrten sie zu ihrem Ursprung zurück. Von idealen Gedanken erzeugt, hatte die Revolution, weil die vielen angeregten Ideen nicht durchgearbeitet, die Ansprüche ungenügend vorbereitet waren, auf die gröberen und sichtbaren Interessen sich geworfen, und auch hierin einseitig ihren Hauptrückhalt in der Befreiung des ländlichen Besitzes, namentlich der Bauergüter, gesucht und gefunden. Von ihrem Beispiel entlehnten die Leiter der Gegenwirkung ihre Beschwichtigungsmittel. Wie die Geschichte Preußens zur Entlastung des Grundbesitzes, so luden die wirthschaftlichen Lehren der vergangenen Periode zur Fürsorge für die Gewerbetreibenden ein. Was hatte das allgemeine Wahlrecht in den Jahren der Bewegung für die Ernährung des Mittelstandes beigetragen? Es hatte politisch die besser gestellten Bürgerkreise zur Gleichheit mit den Bedürftigen heruntergedrückt, ohne diesen zu bringen, was ihnen zunächst fehlte. Die Novembermänner boten dem Wohlhabenden ein besseres Wahlrecht an und dem Bedürftigen für seine Einbuße an politischen Rechten die Privilegien des Handwerks in den neuen Gewerbegesetzen. Um diesen Preis und zum Dank für die eingekehrte Ruhe half der Mittelstand, welcher nach der damaligen Gruppirung der Klassen und Parteien in den liberalen Abgeordneten seine staatsmännischen Vertreter hatte, und infolge des neuen Wahlgesetzes stark vertreten war. Hinter ihm aber stand der kleine Adel, welcher sich ohne weiteres für den Repräsentanten des größern Grundbesitzes hielt und von früher her, mehr aus der großen weltgeschichtlichen als aus seiner preußischen Vorgeschichte, in sich die Hierarchie der Interessenverschiedenheit abgeschlossen sah. Das von dem Mittelstande erfaßte Ziel war dem Kleinadel nützlich, weil es die idealen Forderungen noch tiefer zurückdrängte. Es hob

die Gleichheit auf, begünstigte die Verwendung der Staatsgewalt für die Interessen der Minderheiten und leitete die Aufmerksamkeit und das Wohlwollen von der Masse der ländlichen Bewohner auf die städtische ab. Die Wechselwirkung zwischen der Regierung und dem Kleinadel wuchs während der Revision. Aber die revidirte Verfassung und die begleitenden organischen Gesetze gewährten doch wesentlich dem Bürgerstande. Der ländliche Grundbesitz sah sich dabei mit einigen mehr vorbereitenden, als inhaltreichen Zugeständnissen abgefunden. Die neuen Gemeindeordnungen nahmen ihm seine Obrigkeit im Heimatsorte, die fast ausschließliche Herrschaft auf den Kreistagen, das Uebergewicht auf den Provinzial-Landtagen. Es mußte bei den Wahlen zur Zweiten Kammer mit dem ganzen Volke, zur Ersten mit den höchstbegüterten Gewerbsleuten sich mischen. Wurden die neuen Gesetze zum lebendigen Geiste der Staatsordnung, so wuchs das Volk zur festgegliederten Einheit zusammen, dem Kleinadel aber fehlte, wie jeder andern sonderungssüchtigen Volksklasse, das organische Band zu einer geschlossenen Körperschaft und doch mußte er als eine solche gesetzlich anerkannt sein, wenn er je in der Gemeinde und in der Gesetzgebung einen bevorzugten Platz zurückerobern sollte. Eben deshalb durften der Schluß der Revision und der Verfassungseid keinen wirklichen Abschluß bilden. Der Kleinadel stimmte der Regierung lebhaft bei, als sie die Verfassung für besserungsbedürftig und diese Arbeit für die nächste Aufgabe der kommenden Parlamente erklärte. Das Verlangen der Regierung war sein eigener Wunsch, nur empfand er das lebhaftere Bedürfniß, sein Interesse als ein corporatives Element in die gesetzgebende Gewalt einzuführen, ehe die eigentliche parlamentarische Thätigkeit begann. Er wollte nicht blos als Partei gewinnen, nicht die Unsicherheit der wechselnden Anschauungen erleiden, sondern als Macht mitwirken. Dies gelang in der Bildung des Herrenhauses. Ihm trat die königliche Gewalt viel von ihrer Machtfülle ab, doch wurde sie mit besonnener Umsicht behandelt: sie habe das Haus geschaffen und behalte die Fäden in der Hand, an denen es zu leiten sei. Aber das Bekenntniß der Abhängigkeit war gepaart mit der rastlosen Arbeit, die Fäden zu zerreißen. Nach einer durch wirkliche Macht unterstützten Bedeutung strebte

der Kleinadel und sie fiel ihm zu. Wie selbstverständlich, gewann er die gutsherrlichen Rechte, die Kreis- und Landstandschaft zurück; sie bildeten ja die Vorstufen zum Herrenhause. Andere entrissene Vorzüge ließen sich nicht so leicht wiederherstellen, schienen auch keine unentbehrliche Vorbedingung zur gesetzgeberischen Gewalt; doch meinte man, sie noch in Zukunft zurückzuerlangen. Um das Jagdrecht wurde öffentlich, selbst um die alte Patrimonialgerichtsbarkeit heimlich geworben.

Aber das Streben des Herrenhauses und der Partei schnitt nicht unmittelbar bei den Interessen des Kleinadels ab. In den vorzüglichen Leitern lebte das Bewußtsein, daß die Vorrechte dieses Standes keine alleinstehende Ausnahme bilden dürfen, sondern zum Ausgange eines Systems gemacht werden müssen, welches weitere Klassen ergreife. Unermüdlich verkündeten sie, daß sie bereit wären, für alle Sonderinteressen einzustehen, die Vorrechte aller Minderheiten zu schützen. Sie fehlten nie, und niemals fehlte das Herrenhaus, wenn es dieses Versprechen zu bethätigen galt. Ihre Schuld war es nicht, daß die städtischen Gemeinden so wenig von den Berufsklassen zerspalten, die Gewerbefreiheit nicht ganz und gar von der Zunft aufgezehrt wurde. Die Berufssonderung in der städtischen Vertretung, das Einzugsgeld, die Geschlossenheit des bäuerlichen Besitzes, Gesellen- und Meisterprüfungen, veraltete Universitätsstatuten — alles Derartige wurde gleichmäßig in Schutz genommen, die Agitation für neue Privilegien, für fernere Grenzscheiden des Fabrikbetriebes und der Handwerke begünstigt. Das weite Gebiet der unmittelbar materiellen Interessen fand man noch zu eng; der ganze gesellschaftliche Zustand sollte sich als Unterlage zu den Ansprüchen der Bevorrechteten gestalten. An den äußersten Posten der Kirche und der Schule begann man die Vorbereitung. Den Rechten der Juden stand man feindlich gegenüber, das Gesetz der Gleichstellung blieb unangewendet; dagegen wahrte man selbst diese altherkömmliche Glaubensform gegen Neuerungen. Noch weniger schonte man die freien Richtungen innerhalb der Landeskirche. Die freireligiösen Gemeinden widersprachen nicht nur dem „conservativen Princip“, sie trugen auch die Schuld, daß mit ihrer Gestaltung die Bewegung begonnen hatte, welche später in die Re-

volution ausgelaufen war. Keine irgend thunliche Verfolgung wurde ihnen gespart. Die Gemeinden und ihre Versammlungen wurden unter das Vereinsgesetz gestellt; Polizeibeamte wohnten dem Gottesdienste bei, hielten Frauen und Kinder fern, bewachten die Predigten wie politische Reden und lösten nach ihrem augenblicklich gebildeten Urtheil auf. Die Geistlichen standen als Prediger, wie Clubredner, unter dem Mistrauen und der Strenge der Verwaltung, als Seelsorger traf sie Verbot und Strafe der Anmaßung geistlicher Amtsverrichtungen. Man untersagte ihnen deñ Religionsunterricht und die Confirmation, erzwang von den Aeltern die Taufe der Kinder in der Landeskirche, nöthigte die Schüler zum Schulunterricht in einer von den Aeltern verworfenen Religionslehre. In ihren bürgerlichen Verhältnissen trugen die Gemeindemitglieder alle Nachtheile der Misliebigen, welche auch die Berufsgeschäfte und die gesellschaftlichen Erholungen erreichten, sogar die Grenzen des Hauses zuweilen überschritten. Einzelne Gemeinden waren den Folgen von selbst erlegen, einige durch Richterspruch geschlossen; ihre früheren Mitglieder lebten, wie ehedem die Ketzer, in einem religiösen Interdict. Die evangelische Landeskirche erhielt in der neu eingerichteten Behörde des Oberkirchenraths eine hierarchische Spitze, welche über Conformität wachen sollte. Sie that es im Sinne der Orthodoxie, nicht zum Schutze der Union. Innerhalb des orthodoxen Strebens wurden die wunderlichsten Gestaltungen der Kirchenzucht und des Gottesdienstes mit Nachsicht behandelt. Gleichheit dagegen verlangte man, wo sie der Orthodoxie förderlich war. So namentlich verfiel das Eherecht einer gleichmäßigen Strenge. Auf diesem tief in das Familienleben eindringenden Gebiete erklärte die selbständige Kirche den Landesgesetzen den Krieg, und führte ihn mit der größern Kraft, welche die organisirte Einheit gewährte. Sie erkannte nur die schriftmäßigen Scheidungsgründe an, gestattete zuerst den wollenden und befahl später den anders gesinnten Geistlichen, die kirchliche Trauung Solcher zu verweigern, welche aus anderen Gründen rechtskräftig geschieden waren. Und doch hatte der Staat dann keine bürgerliche Form der Ehestiftung, wenn nicht beide Theile aus der Landeskirche traten und außer den religiösen Scrupeln die ungünstige Rolle von Freigemeindlern über

nahmen. Nur um den gleichen Preis des Austrittes war das Band der Ehe für ein Mitglied der Landeskirche mit einem Dissidenten zu erlangen. Vielen half die Reise ins Ausland und das willige Entgegenkommen der dortigen Geistlichen, aber nicht jedem sagten die demüthigenden Auswege zu. Mit jedem Jahre stieg die Zahl der bürgerlich Verlobten, denen das Landesgesetz die Familienstiftung gestattete, doch nicht zu gewähren vermochte. Die kirchliche Orthodoxie bot dem weltlich reactionären Interesse einen wesentlichen Stützpunkt und empfing denselben Gegendienst. Jede Art von Frömmelei durfte auf Begünstigung rechnen, die demonstrative und derbe zumeist; der kirchliche Freimuth wurde der politischen Freisinnigkeit gleichgestellt, weltlicher Freisinn als Unglaube behandelt. Am innigsten verbunden waren Reaction und Orthodoxie im Unterrichtswesen. Die Elementarbildung sollte nicht über das nothwendigste Bedürfniß des „Standes" ausgedehnt, dagegen die Kenntniß der Bibelsprüche erweitert werden. Statt des Unterrichtsgesetzes, für welches die Verfassung freisinnige Grundzüge vorschrieb, kamen Regulative mit bedeutendem Inhalt. Die Maßregeln des Cultusministers begründeten ein neues und entgegengesetztes System des Volks- und Seminar-Unterrichts. Die Gymnasien sollten noch einseitiger zu Gelehrtenschulen sich gestalten. Trotz der überlieferten Vorliebe für Prüfungen ließ der Cultusminister beim Abgange zur Universität die Prüfungen in der deutschen Sprache und Literatur, im Französischen, in der Naturbeschreibung und Physik wegfallen. Die Realschulen dienten der höhern Bildung, wie sie den Bürgerstand zu heben, aber nicht ausschließlich für einen zukünftigen Nahrungszweig bestimmt ist. Durch die Zuneigung der städtischen Gemeinden und das Zuströmen der Schüler erlangten sie eine solche Fülle von Mitteln, daß sie ihren Etat von etwa einer halben Million jährlich selbst aufbrachten, und wenige nur einen kaum nennenswerthen Staatszuschuß empfingen. Der Handelsminister aber ergriff Maßregeln, welche ihre oberen Klassen entvölkerten und ihre Existenz bedrohten. Erst zwang er solche, welche für höhere Schulen gelten und in der Vorbereitung zu gewissen Aemtern concurrenzfähig bleiben wollten, zu einem vorgezeichneten, zu Gunsten des Faches modificirten Lehrplane. Dann entzog er ihnen nach und nach die Vortheile, welche sie mit

Opfern an Geld, Lernzeit und gegen Modification der Unterrichtsart erworben hatten. Er verschloß ihren Schülern die Bauakademie, schloß die Abiturienten von den höheren Aemtern des Baufaches, des Berg-, Hütten- und Salinenwesens, der Forstverwaltung aus, bevorzugte die Schüler der Gymnasien im höhern Postdienst. Gleichzeitig schuf er den Real- und höheren Bürgerschulen Concurrenz in einer neuen Gattung von Unterrichtsanstalten, den Provinzialgewerbeschulen, in welchen von unten auf die Vorbereitung zum praktischen Beruf, wie zu einem Handwerk, als Maßstab angelegt und die technische Nothdurft zum Leitfaden des Lehrplans gemacht wurde. In zwei Jahren vollendeten sie die Vorbildung des übernommenen Elementarschülers. Diesen Anstalten wurden Staatszuschüsse und andere Vortheile reichlich zugewendet. Selbst der Kriegsminister behandelte bei der Zulassung zum einjährigen Militärdienst und zur Offizierscarrière die Schulen ungleich, ganz zum Nachtheil der Real- und höheren Bürgerschulen. — Wie in der Kirche mit der Orthodoxie, so verbündete die Reaction in der Verwaltung sich mit der Bureaukratie, welcher sie von Hause aus nicht sinnesverwandt ist. Im Widerstreit der Interessen stellte die Reaction gern ihre Rechte den Behörden gegenüber, aber gegen den widerstrebenden Geist im Lande rief sie die Hülfe der Bureaukratie an. Sie brauchte deren Hülfsmittel bei der Disciplin über die Beamten*), bei der Ertheilung von Concessionen, Erlaubnissen und Reiselegitimationen, bei der zweckdienlichen Verwendung des Polizeigesetzes, welches eine weite und noch weiter dehnbare Verordnungsmacht in die Hände der Behörden legte, bei der Regulirung des Zuzuges in die namhaften Städte, bei der Aufsicht über die Preßgewerbe und Preßerzeugnisse. Wie hätten nicht die Beamten entgegenwirken können, wenn sie die freisinnigen Grundsätze der Gesetze hervorkehrten und die Verwaltung ihnen anpaßten, und wieviel nützten sie nicht als Bundesgenossen! Die „conservative" Partei mußte bekennen, daß sie in den königlichen Behörden ihre

*) Selbst Richter mußten, wenn sie um Beförderung oder einen sonstigen Vortheil sich bewarben, ihr kirchlich und politisch gutes Verhalten während der Jahre 1848 und 1849 bescheinigen oder ein bündiges Versprechen der Umkehr abgeben.

feste Organisation hatte; im letzten Landtage erkannte sie ausdrücklich an, daß der Wahlerfolg das Werk der Behörden war.

Als die Regentschaft eintrat, war dieser ganze Zustand noch gegenwärtig. Die Vollmacht hatte den weitern Rückgang gehemmt, auch wol die Praxis gemildert, durchgreifende Abhülfe aber nirgends gebracht. Die großen organischen Einrichtungen wirkten jetzt wie zuvor, und kleinere Züge der Verwaltungswillkür wurden aus der alten Zeit übernommen. Es schwebten eben Verhandlungen über die Wahl eines besoldeten Stadtraths, welche nicht bestätigt wurde, weil der Gewählte ein Jude war. Noch in der jüngsten Zeit signalisirte die heimliche Polizei einen christkatholischen Prediger bei einer Reise in einen kleindeutschen Staat als einen politisch Verdächtigen, was trotz des gehörigen Passes seine Ausweisung an dem Ankunftsorte zur Folge hatte. Ein anderer Beamter von nicht geringer Stellung, der Oberbürgermeister einer Regierungsstadt, untersagte dem von der dortigen freien Gemeinde eingeladenen Prediger eines fremden Ortes die Gastpredigt auf Grund der Gewerbeordnung; er verlangte einen Gewerbeschein zum Predigen im Umherziehen. Die Handhabung des Eherechts war um Nichts gelinder; gerade im Jahre 1858 erreichte die Zahl der verweigerten Trauung Geschiedener eine erschreckende Höhe. Einem Gensdarmen, welchem der gewährte Urlaub entzogen war, weil die Trauung im Ausland als Reisezweck bekannt geworden, gab der Prinz von Preußen selbst den Urlaub zurück, nachdem er den Fall geprüft und würdig gefunden hatte. Der Träger der höchsten Staatsgewalt mußte die Reise ins Ausland als die einzige Auskunft gelten lassen, damit ein preußischer Bürger zu einer gesetzmäßigen Ehe gelangte. Noch bewachten Soldaten die Bahnhöfe Berlins, wenn die Züge ankamen oder abgingen; noch wurden die Paßkarten nach „Zuverlässigkeit der politischen Gesinnung" ertheilt, liberale Zeitungen den Schank- und Gastwirthen verboten, reactionäre Kreisblätter aufgedrängt, bei Vermeidung des Concessionsverlustes. Kurz, noch walteten dieselben Beamten in gewohnter Weise auf den niedrigsten und höchsten Posten, und der alte Polizeipräsident von Berlin hielt beim Regenten seine täglichen Berichte hinter dem Rücken der neuen Minister.

Aber der lebhafte Schwung der öffentlichen Discussion und der glorreiche Sieg der Verfassung öffneten den Mund der Beschwerten. Nicht in der geschlossenen Organisation einer Partei oder eines Standes, nicht einmal in improvisirten Vereinigungen, sondern in Einzelberichten, Rückblicken und Vorschlägen brachen die Wünsche hervor. Jeder kam für sich mit der ihm zunächstliegenden Beschwerde; denn auch die Ausübung des Vereins- und Versammlungsrechtes war abhanden gekommen. Der verlangte die Aufhebung einer Polizeiverordnung, ein anderer die Zurückgabe einer entzogenen Concession, andere Gnade für einen politischen Gefangenen, Einsetzung in ein entzogenes Amt, Nachholung eines Avancements, Entschädigung für einen ungerechtfertigt zugefügten Nachtheil. Oder allgemeiner nach der eindringlichsten Erfahrung: Aufhebung der polizeilichen Verordnungsbefugniß, Amnestie, Entfernung der willkürlichsten Beamten, Aufhebung der Schulregulative, Entfesselung des religiösen Gewissens. Je weniger verabredet und geordnet, um so mannichfaltiger erschienen die Forderungen: je länger zurückgedrängt, um so wärmer klang der Wunsch. — Wenn alles dies erfüllt werden sollte, sei dies im Wesen nicht Revolution? Wenn so gefordert werde, wodurch unterscheide sich die Weise von revolutionärem Drang? Bleibe doch kein Zweig der Verwaltung von Tadel, kein Gesetz vom Ruf nach Reform frei, als gelte es, den preußischen Staat von Grund auf neu zu bauen. Diese Opposition nahm die in der Regentschaft besiegte Partei jetzt auf. Ihre Organe unterstützten das Mistrauen mit derb aufgetragenen Darstellungen aus der Revolutionszeit. Sie legten die wirklich gemeinsamen Beziehungen dar, erkünstelten gewaltsame Vergleiche, frischten das Gedächtniß an Thatsachen und Personen auf und flochten in geschichtliche Wahrheiten die Vorwürfe ein, welche sie früher schon bedeutenden Personen angedichtet hatten. Zu leugnen war nicht, daß jetzt Männer in die Politik eintraten, welche seit 1849 von ihr sich zurückgezogen hatten; zu leugnen war nicht, daß die heutigen Forderungen mit den damaligen verwandt sein mußten, weil ja die wesentlichen Bedürfnisse der Freiheit nicht mit den Zeiten wandelbar, sondern andauernden Gesetzen entsprungen und unterworfen sind. Leicht bemerkbar war, wie anders gesinnt die Zurückgezogenen

sich einfanden. Sie waren vor dem thatsächlichen Zustande wie vor Gewalt und Unrecht geflohen und sie kehrten zu ihm wie zu einem gesetzlichen wieder. Weit verschieden war das Maß der Forderungen. Denn man forderte nicht mit Ungeduld, nicht Ueberraschendes, wie am Anfang einer Neugestaltung, sondern nur die Bewahrheitung dessen, was durch eine vielfache Läuterung gegangen, in Octroyirungen gewährt, in Revisionen geprüft und zugelassen war. Alle diese unterscheidenden, den Charakter bestimmenden Merkmale ließen die Gegner weg und wiederholten immer und immer den Ruf: die Revolution sei wieder losgebrochen, in etwas veränderter Taktik, aber mit denselben Personen und denselben Zielen.

Ganz ohne Erfolg ist dieser Ruf nicht geblieben; wenn er auch nicht in der unmittelbaren Gegenwart die Entschlüsse leitete, so wirkte er doch mitbestimmend auf die Entwickelung der Dinge ein. Manteuffel hatte den Anspruch auf die Fortdauer seines Ministeriums gleichfalls damit begründet, daß es den Gegensatz zur Revolution darstelle und diese hinter seinem Rücktritt lauere. Dies Ziel blieb unerreicht. Im Wechsel des Ministeriums feierten die verfassungsmäßigen Anschauungen ihren zweiten Sieg; der Regent erkannte an, daß das Misbehagen und das Unrecht der früheren Jahre zu heben, die Ursache aus dem Centrum der Verwaltung zu entfernen, durch die Auswahl vertrauenswürdiger Personen neues Zutrauen zu erwecken sei. Aber das war nicht das Schlimmste, was die Reaction fürchtete. Nicht eine augenblickliche Unterbrechung der Herrschaft schien ihr gefährlich, nicht der zeitweilige Uebergang der Regierung in Anderer Hände. Man konnte dem sonst unwillkommenen Zwischenfalle eine gute Seite der festen und selbständigen Organisation abgewinnen; Läuterung der Partei nannten es die Organe. Die Partei war bisher zu sehr durch den Beistand der Regierung verwöhnt, das mußte sie mit einem Theil ihrer Unabhängigkeit büßen. Während der gezwungenen Trennung konnte sie im selbständigen Handeln sich üben und volle Freiheit erwerben. In tiefere Besorgniß setzte sie der Andrang gegen das Princip der Sonderinteressen, gegen die Vorrechte und die Gewalt der Minderheiten, welchen sie aus allen zerstreuten Forderungen, aus den

Vorwürfen gegen das alte Ministerium, aus den Erwartungen, selbst aus den geäußerten Dankgefühlen und den Zeichen der Zufriedenheit erfuhr. Mit dem weitsichtigern Scharfsinn der Bedrohten erkannten die Leiter des Kleinadels besser, als die liberalen Gegner, daß folgerichtig alle einzelnen Bestrebungen gegen das Herrenhaus auslaufen müßten, daß die Reform des Herrenhauses die Bedingung und den Inbegriff aller Reformen in sich trug, welche die Verfassung in ihren Grundzügen darlegte. Dann aber waren dem Kleinadel die Errungenschaften seit der Verfassungs-Revision verloren, die Revision selbst nutzlos, da sie nur als Uebergang zu den späteren Eroberungen für ihn Werth hatte. In der Sphäre seiner Standesinteressen war die Rückkehr zu den Gesetzen und Grundsätzen des Jahres 1850 gleichbedeutend mit dem Wiederanknüpfen an die Revolution, und nur das Herrenhaus in seiner jetzigen Zusammensetzung hinderte die Rückkehr.

Nicht gleich durchdringend und nicht allgemein genug war das Verständniß der Liberalen für das Vollgewicht dieser Frage. Man wußte, daß eine Reform des Herrenhauses Noth that; die liberalen Staatsmänner behielten diesen Punkt im Auge. In der Folgezeit pflegte Herr von Vincke in seinen blitzartigen Redezacken die Kammer zuweilen zu erstaunen, daß er bei anscheinend fremdartigen Fragen, selbst für einen Conflict mit seinen Freunden in der Regierung das „andere Haus" verantwortlich machte: ab und zu spielte er in seiner neckischen Weise sogar darauf an, daß er dessen schwächste Seite, die Gesetzwidrigkeit des Ursprunges, kennte und es an derselben anzugreifen sich vorbehielte. Aber, wie vieles in seinem Munde, klang auch dies wie ein munteres Spiel der Gedanken, und es verklang ohne Nachhall. Das verstand selbst später, als der Antagonismus zwischen der Volksvertretung und dem Kleinadel hervorgetreten war, von den damals maßgebenden Staatsmännern der liberalen Partei keiner, wie sehr es sich lohnte, alle Kraft auf diesen einen Punkt zu concentriren, ja selbst alle Aussichten als Einsatz auf diesen einen Gewinn zu wagen. Bequemlichkeit, Genügsamkeit, Furcht, Unkenntniß der Lage, Mangel an Tiefsicht wirkten zusammen. Auch die Berechnung hatte ihren Antheil. Die Liberalen von 1850 veranschlagten, wie viel leichter die Weiterstrebenden im

Schach zu halten wären, solange bei den gemeinschaftlichen Forderungen der Widerstand des Herrenhauses bezwungen werden mußte. Zwei gleich schwere Gegengewichte, meinten sie, machen die Mitte sicherer. Am Beginn der Regentschaft wurde auf liberaler Seite die Herrenhausfrage fast geflissentlich unterdrückt. Mehr noch als neuer Gesetze bedürfe man der gesetzmäßigen Verwaltung. Das gegenwärtig Nothwendigste sei schon durch den guten Sinn der Regierung zu erreichen, wenn nur in der Verwaltung die Verfassung zur Wahrheit gemacht werde. Vor dem Ernste einer mit dem Lande verbundenen Regierung werde der Widerstand des Herrenhauses bald aufhören. Wohl hörte man im Munde gewöhnlicher Leute das Herrenhaus als Miston in der sonst möglichen Harmonie bezeichnen, aber zur festen Gestaltung einer Forderung ist es in keiner Weise gekommen. Die dringendsten Gesetze werden verlangt, als ob die abgeneigte Adelspartei auch in der Gesetzgebung nicht zu hindern vermöge. Aber die Reform des Herrenhauses findet man weder in den öffentlichen Stimmen, noch in den Programmen, noch in anderen Beschlüssen der damaligen Zeit unter den gegenwärtigen Bedürfnissen aufgezählt. Wie kräftig traten dagegen die anderen Ansprüche auf, wie warm wußte man sie zu befürworten, wie treffend mit Beispielen zu belegen. Aus dem Zusammenklange der Stimmen ergab sich in der That das Bild der zerrütteten Zustände, in welche der Staat während der jüngsten Jahre gerathen war. Durfte man das Verlangen der Abhülfe revolutionär nennen, weil so vieles gleichzeitig zu bessern war?

Dem warnenden Rufe der Kleinadelspartei begegnete helfend das an anderer Seite angeregte Mistrauen, welchem das neue Ministerium mehr Vorschub leistete, als Einhalt that. Dieses war bei seinem Eintritt in einem gewissen Sinne verpflichtet worden, auf den Boden des abgetretenen sich zu stellen. Jeder der neuen Minister hatte förmlich erklärt, daß von einem Bruche mit der Vergangenheit nicht die Rede sein sollte, und dies Bekenntniß galt für die Bedingung seines Eintritts. Die Folgen dieses Programms kamen, noch ehe es förmlich beglaubigt war, in halbamtlichen Mittheilungen und in dem Gesammtton der Verwaltung zum Vorschein. Zweimal in schwer entscheidenden Zeitpunkten ließ der

Staatsminister von Auerswald in Zeitungsartikeln, welche unmittelbar aus dem Preßbureau seines Ressorts kamen, in einer für ministerielle Aeußerungen üblichen Form gegen voreilige und gegen unerfüllbare Forderungen warnen. Die Regierung werde jede gebotene Abhülfe gewähren. Sie werde die Bahnen der Verfassung innehalten, aber vor allem für das Recht und die Initiative der Königsgewalt einstehen. Sogar in vollamtlichen Actenstücken wurde der Drang der aufgetauchten Forderungen getadelt und als unerfüllbar bezeichnet. Aber worin äußerte sich der getadelte Drang, und welche Forderungen waren unerfüllbar? Kein andeutender Wink wurde gegeben, und die unklaren Sätze wurden durch die begleitenden Handlungen der Regierung nicht besser aufgeklärt. Der Grundzug der Verwaltung begann sofort ein anderer zu werden. Das Gefühl hiervon war allgemein, die Wirkung war auf der Straße mit Händen zu greifen, von den Gesichtern der Beamten zu lesen. Auch manche directe Kundgebung wies darauf hin. Es erfolgten Ernennungen und Entlassungen hoher Beamten, welche der Zahl nach zwar weit hinter den Erwartungen und Gerüchten blieben, aber doch weit häufiger waren, als in gewöhnlichen Zeitläufen innerhalb weniger Wochen zu geschehen pflegt; durchweg trugen sie ein entschieden liberales Gepräge. In demselben Sinne und gleichzeitig traten einzelne Veränderungen in der Verwendung prononcirter Beamten ein. Die Freigemeinden richteten sich auf, nicht ohne Aussicht und nicht ganz ohne gegenwärtigen Erfolg. Beispiele der Genugthuung an Private, Strafmilderungen wurden berichtet; sie verbreiteten sich schnell als günstige Zeichen und erlangten eine höhere Bedeutung, als sonst vereinzelte Vorkommnisse dieser Art. Das Ministerium ließ die Reformen bekannt werden, mit welchen es umginge, über welche es berietbe: die stark unterstützten Volksforderungen kamen fast alle der Reihe nach daran. Vorbereitungen wurden getroffen, um das Eherecht umzugestalten und die geistlichen Irrungen auf diesem Gebiete zu beseitigen. Mit officiöser Zuversicht und unwidersprochen trat die willkommene Mittheilung auf, daß das Aufhören der militärischen und polizeilichen Besetzung der berliner Bahnhöfe im Ministerrathe beschlossen wäre und nur noch einiger Formerfordernisse wegen aufgehalten würde.

Der Minister des Innern ordnete Milderungen bei der Beschlagnahme von Preßerzeugnissen an, sprach in einem Rescript an alle Regierungsbehörden seine erheblichen Zweifel gegen die Befugniß aus, die Concession zu den Preßgewerben im Verwaltungswege zu entziehen, kündigte eine gesetzliche Regelung an und befahl, inzwischen keinen derartigen Act auf eigene Hand zu vollziehen, sondern zuvor über den Fall an ihn zu berichten; man glaubte zwischen den Zeilen zu lesen, daß es mit dieser tiefeingreifenden, von den Liberalen stets als ungesetzlich gerügten Praxis für immer abgethan sein sollte. Aber es fehlte auch nicht an kleinen und großen Zügen, welche die erfreulichen Absichten der Regierung in Frage stellten. Einige mochten noch aus den letzten Tagen des frühern Ministeriums herrühren und verspätet berichtet sein; man schrieb sie gern auf die alte Rechnung. Doch andere waren gewiß neuesten Datums, und einzelne von Bedeutung mußten aus den Beschlüssen des neuen Gesammtministeriums hervorgegangen sein, sahen wie markirte Grundsätze aus oder schienen gar darauf berechnet, die günstigere Meinung aufzuheben. An vielen Preßmaßregeln erkannte man die Hand und die Behandlungsweise des Beamten im Ministerium, welcher unter Westphalen die Presse gebändigt hatte und jetzt noch an demselben Platze war. Die polizeilichen Beschlagnahmen der Zeitungen und Zeitschriften blieben selbst gegen den strengern Gebrauch während des Regentschaftsstreits unvermindert und trafen nur die Organe der liberalen Partei. Ganz außer der Zeit schien die Unterdrückung eines ausländischen Blattes, welches durch eine ältere gerichtliche Verurtheilung dem Belieben des Ministers unterworfen, jetzt aber dem liberalen Preußen günstig gesinnt war.

Aufsehen und erhebliche Besorgniß für die Zukunft erregte der wiederholt abweisende Bescheid Flottwell's in einem Falle, welcher wegen des begangenen Unrechts, der betroffenen Person und der Art des Verfahrens die Gemüther beschäftigte. Jakob Riesen, einem Greise von hohem Ansehen in seiner Heimat, von tadellosem Lebenswandel, in politischen Dingen freimüthig doch stets ohne Verstoß gegen das Gesetz, war im Jahre 1852, als er gerade das Amt eines Stadtverordnetenvorstehers verwaltete, der langjährige Betrieb der Buchdruckerei von der Regierung untersagt worden, weil ihm

die hierzu erforderliche „Unbescholtenheit, Lauterkeit des Charakters und redliche Gesinnung" fehlten. Die Beschwerde beim Minister Westphalen war erfolglos geblieben, ebenso die Dazwischenkunft der Kammer, welche die Sache in der Session 1853 zur Erledigung, in der darauf folgenden Session zur Abhülfe an die Regierung überwiesen hatte. Nun wies Flottwell im October und December die zweimaligen Wiederherstellungsgesuche Riesen's zurück, weil die Abweisung seines Amtsvorgängers rechtskräftig geworden und unwiderruflich wäre. Das geschehene Unrecht erkannte er an in dem hinzugefügten Rathe, daß der Bittsteller um eine neue Concession sich bewerben möge. Von diesem Rathe und den in Aussicht gestellten Erleichterungen konnte der Greis keinen Gebrauch machen, weil das nunmehr gültige Gesetz die Erlernung des Handwerks und die Meisterprüfung nothwendig machte. Schwerer aber als die Fortdauer des persönlichen Nachtheils, war die Gefahr des Grundsatzes. Die bedeutendste Befugniß des Parlaments, die Aufsicht über die Beschwerden, drückte der Minister zur Bedeutungslosigkeit herunter, indem er die zweimaligen Ueberweisungen der Beschwerde durch die Nichtbeachtung des früheren Ministers als vernichtet behandelte. Und der Privatmann, der durch das Belieben der Verwaltung wider Gesetz und Recht gekränkt war, konnte selbst beim Umschwunge der Verhältnisse keine volle Genugthuung erwarten. Wenn im Durchschnitte von jeder freisinnigen Regierung eine gemäßigte und gesetzmäßige Verwaltung, von einer reactionären aber nach der bisherigen Erfahrung das Gegentheil zu befürchten war, so geriethen die Liberalen in Nachtheil, ohne von den eigenen Gesinnungsgenossen in der Regierung Abhülfe zu erreichen. Wie verhängnißvoll klang durch diesen kleinen Fall der Satz, daß mit der Vergangenheit nicht gebrochen werden sollte.

Unter ähnlichen Formbedenken und dem gleichen Streben nach einem sichtbaren Zusammenhange mit der früheren Zeit schwankte die Behandlung der Freigemeinden. In Berlin wurde genau am Scheidetage beider Ministerien der Zutritt zum Gottesdienste den Frauen und Kindern erlaubt, innerhalb weniger Tage untersagt und wiederum freigegeben. Aehnliches meldete man aus den Provinzen, Auffälligeres aus Magde-

burg. Dort war die frühere Gemeinde als ein politischer Verein wegen eines Vergehens gegen das Vereinsgesetz verurtheilt und durch Richterspruch geschlossen worden. Jetzt thaten sich Personen aufs neue zu einer Gemeinde zusammen und beriethen ihre Statuten. Diese erste Versammlung löste die Polizei beinahe am Ende der Geschäfte auf, die zweite gestattete sie. Die Gemeinde constituirte sich als Verein, und die Fiction des weltlichen Zwecks wurde so weit getrieben, daß sie ihren Sonntagsgottesdienst auf den Nachmittag verlegen mußte, weil eine geschäftliche Versammlung während der Vormittagskirche verboten sei. Der Eifer führte Männer, Frauen und Kinder zur lange entbehrten Gemeinsamkeit des Gebets zahlreich zusammen, aber den kaum begonnenen Gottesdienst unterbrach eine ungeahnte Auflösung durch die Polizei. Monatelang blieb jede Zusammenkunft untersagt und die Beschwerde bei Flottwell ohne Erfolg. Später erfuhr man wol den polizeilich juristischen Zwischenfall; der Staatsanwalt hatte nämlich dafür gehalten, daß man die alte Gemeinde unter dem Namen einer neuen wiederherzustellen und den Richterspruch zu umgehen versuchte. Aber selbst die bekannt gewordene Ursache befriedigte wenig, namentlich da die angerufenen Richter die Meinung des Staatsanwalts als von Hause aus irrig verwarfen. Kaum veränderte der wirkliche Grund die Verantwortlichkeit unter den Mitgliedern der Regierung. Aber was später kleinlich erschien, war, als es geschah, räthselhaft und Bedenken erregend.

Dagegen entging ein weit bedeutenderer Schritt des Ministeriums, im Drange der Umstände und weil das volle Verständniß der Sache nicht allgemein beiwohnte, der verdienten Aufmerksamkeit. Geräuschlos und fast ohne Gegenhall erfolgte die Einberufung der Provinziallandtage. Und doch wie weittragend, wenn das Ministerium den Inhalt seiner Handlung ermaß, wie unbekannt mit den Zeitfragen, wenn es nur halbbedacht den Schritt that.

Auch die Provinziallandtage hatte die Reaction wiederhergestellt. Ein unmittelbares Bedürfniß lag nicht vor. In den Kreistagen strotzte die Machtfülle des kleinen Adels und die Herrschaft über die Gemeindeinteressen, welche im Kreise sich erschöpfen. Im

Kreistage war ihm der Schlüssel zu dem wichtigen Landrathsamte zurückgegeben. Für die Gesetzgebung bot ihm das Herrenhaus eine entscheidende Mitwirkung und eine straffere Centralisation des Standes, dessen Leiter seitdem des ernsten Willens waren, Form und Wesen der Gesetzgebung in das Parlament zu verlegen. Zwischen dem Kreise und dem gesammten Staate lag kein Zweig der Verwaltung oder Berathung, für welche die Provinziallandtage ein nützliches Organ wären, zumal da die alte Befugniß einer berathenden Theilnahme an der Gesetzgebung ihnen nicht wirksam wiedergegeben werden konnte. Dennoch wurden sie wiederhergestellt und gegen ihre innere Schwäche mit Liebe gepflegt. In gewöhnlichen Zeiten ließen die Landtage sich mit geringfügigen Dingen beschäftigen, in ungewöhnlichen Zeiten aber als Stütze für das Herrenhaus, das ländliche und corporative Interesse benutzen. Sie sind viel mehr mit bürgerlichem Element gemischt als die Kreistage, aber die Mehrheit und das Uebergewicht fällt immer noch dem Kleinadel zu. In ihrer etwas günstigern Zusammensetzung erschienen sie der Reaction besonders verwendbar als Gegensatz zur öffentlichen Meinung, an welcher das Haus der Abgeordneten einen so mächtigen Rückhalt findet, mit welcher es durch jede Neuwahl seinen Zusammenhang erneuert. Ein unwillkommenes Gesetz ließ sich verzögern, weil man zuerst das besondere Interesse der Provinzen und das Gutachten ihrer Repräsentanten hören wollte: die formlos kundgegebene Volksstimme ließ sich mit einem förmlichen Gutachten der Landtage abwehren. Gerade wegen dieser Wirksamkeit war die Eifersucht der Politiker gegen sie rege, und nicht blos im Kreise der Liberalen. Denn in dieser Wirksamkeit widersprachen sie der Idee des Gesammtstaates, konnten sie nur zum Hindern und Verzögern dienen, niemals schöpferisch anregen; schon die anerkannte Befugniß griff in die Wirkungssphäre des Abgeordnetenhauses ein. Nur aus einem Grunde war die Gefahr ihres Widerstandes für eine liberale Regierung vermindert: sie war nicht gezwungen, die Landtage einzuberufen, brauchte ihnen keinen Gesetzesstoff zu unterbreiten und konnte sie in Vergessenheit gerathen lassen, wenn sie die Mahnungen und indirecten Zwangsmittel des Herrenhauses zu überwinden sich getraute. In den letzten Jah

ren entgingen die Landtage, bei der reactionären Tendenz im Parlament, der allgemeinen Aufmerksamkeit, und der Kleinadel bedurfte ihres Beistandes nicht. Wer im Herbst 1858 überhaupt an sie dachte, nahm als selbstverständlich an, daß sie in diesem Jahre nicht einberufen würden. Die Einberufung, welche dennoch erfolgte, stellte sich dar wie eine beabsichtigte Erläuterung des Satzes, daß keine überlieferte Einrichtung in Preußen aufgegeben werden solle. Den ganzen Apparat des Ständewesens schien das Ministerium zu übernehmen und in Thätigkeit zu setzen, nicht nur soweit das Gesetz zwang, sondern auch wo das völlig freie Ermessen entschied und die Unterlassung keinen Conflict hervorrufen, nicht einmal einen gerechtfertigten Vorwurf einbringen konnte. Der Verhandlungsstoff der einberufenen Landtage war unbedeutend und nicht die Mühen der Reisen werth. War nicht die Einberufung unter solchen Umständen ein Zeugniß, daß die Minister dem ständischen Wesen mit vollem Herzen zugethan waren?

In diesen widerspruchsvollen Anfängen begann man, was auch später das Schicksal des Ministeriums blieb, zwischen den einzelnen Mitgliedern zu sondern. Bei allen auffälligen Maßregeln schrieb man, je nach ihrem Charakter, dem einen oder dem andern Theile des Ministeriums einen Sieg zu, und man vervollständigte die Vorstellung, indem man an einen bestimmenden, außerhalb des Ministeriums wirkenden Einfluß dachte, um welchen geworben werden müßte und mit abwechselndem Glück geworben würde. Unter dieser Erwägung wuchs ein Ereigniß, welches einen Einblick in die Triebfedern der Politik gestattete, zu geschichtlicher Bedeutung.

Am 8. November führte der Regent seinen Sohn in die erste Sitzung des neuen Ministerrathes ein und hielt eine Ansprache, von welcher unmittelbar darauf ein wohlunterrichtetes Blatt officiöse Kunde gab. Es erwähnte die Thatsache und knüpfte daran, ohne von dem Inhalte etwas mitzutheilen, die Betrachtung, daß man nach dem, was in unterrichteten Kreisen bekannt geworden, den Ministerwechsel im günstigsten Sinne für Recht und Verfassung deuten dürfte. Man fand es natürlich und dem constitutionellen Gebrauche angemessen, daß die Worte des Staatsoberhauptes nicht näher bezeichnet wurden; selbst die allgemeine Andeutung schien

der Entschuldigung zu bedürfen und man entschuldigte sie mit der Absicht eines liberalen Ministers, gegen die gleichzeitigen Kundgebungen im abweichenden Sinne. Ein Organ der reactionären Partei verletzte zuerst die Discretion, indem es einen Theil der Ansprache veröffentlichte und für das Ganze ausgab. Es diente einem Parteimanöver, welches in der beabsichtigten Weise wirksam wurde, aber neben dem Schaden einiges Gute für die liberale Sache ungewollt stiftete. Der veröffentlichte Theil der Ansprache war so angeordnet, daß er die großartigsten Züge gänzlich wegließ und ohne Unrichtigkeit in dem Berichteten dennoch einer Fälschung gleichkam. Zur Abwehr gegen den ungünstigen Eindruck wurde die Erlaubniß erwirkt, den genau redigirten Inhalt wörtlich mitzutheilen. So bevorwortet erschien das Document zuerst in einer außerpreußischen Zeitung, und war bald in allen heimischen Blättern zu lesen und in Aller Munde. Wenige Documente hat die Geschichte aufzuweisen, welche gleich zuverlässig, eingehend und ohne Rückhalt die Grund- und Vorsätze eines Monarchen darlegen, wie dieses Programm des Regenten. Es war nicht für die Oeffentlichkeit bestimmt, deshalb frei von den eindrucksvollen Beisätzen, welche in öffentliche Anreden einzudringen pflegen. Es war auf sofortige Anwendung berechnet und ging deshalb von allgemeinen Betrachtungen unmittelbar auf Specialfragen über. Es zeugte von reifen Erwägungen, durchdachten Zielen und festen Entschlüssen. Aus ihm erklärte sich das geflissentliche Streben des Ministeriums, den Anschein eines durchweg veränderten Systems zurückzudrängen, in zweifelhaften Fällen lieber mit der Genugthuung zu zögern, als aus der entgegenkommenden Abhülfe auf eine begierige Demonstration der Umkehr schließen zu lassen. Die Warnung vor Extremen und der Vorwurf, daß man zu viel und zu ungestüm forderte, war in den officiösen Aeußerungen noch gemildert gegen die strengeren Ausdrücke der Ansprache, denen sie offenbar entlehnt waren. Aber neben den Verwahrungen las man das Bekenntniß vieler Misstände so unverhüllt, wie es kaum je aus dem Munde eines Monarchen gekommen. Auf dem wichtigen Gebiete der Kirche geisselte der Regent die Heuchelei und den Trug mit einer Entschiedenheit und Wärme, welche selbst in einer volksthümlichen Versammlung ungewöhnlichen Beifall hervor

gerufen haben würde. An das Urtheil über die gegenwärtigen Zustände reihte sich der energische Entschluß, ohne Schwanken die Bahnen der Verfassung zu betreten, die Gesetzmäßigkeit und das öffentliche Gewissen vor jedem Misbrauche der Auslegungskunst zu schützen und selbst mit großen Reformen in einzelnen Dingen sofort, in anderen mit dem Laufe der Zeit vorzugehen. Sehr nachdrucksvoll betonte der Regent die Initiative der Krone, aber er erklärte zugleich, sie zu Gunsten der wirklichen Reformbedürfnisse kräftig wirken zu lassen.

Nicht ungetheilt war die Zufriedenheit der Liberalen mit der Weise, in welcher die neue Zeit angekündigt worden. Es gab viele, welche die Eifersucht gegen die Initiative der anderen Staatsfactoren nicht gern sahen, über den Zutritt ungerechter Anschuldigung gegen den Charakter der Volksbewegung zu dem königlichen Ohre sich beklagten und das Zeugniß dessen für bedenklicher hielten, als einen irrigen Weg der Minister. Aber es überwog doch der günstige Eindruck. Die Abneigung gegen Extreme steigerte das Hoffen. Dieselbe Consequenz, welche gegen die scheinbar übertriebenen Forderungen des Volkes angerathen worden sei, werde sich gegen das wirkliche Extrem der Kleinadelspartei wenden. Das Herrenhaus werde nachgeben, oder seine Untauglichkeit zu einer wahrhaft constitutionellen Regierung darthun und die Initiative der Krone gegen sich herausfordern. Dem Volke, verbunden mit seinem Monarchen, sei kein Widerstand gewachsen. Aus der Wirkung konnte man ersehen, daß in der That die Besorgniß schon begonnen hatte, ihren Schatten in die zuversichtliche Stimmung der Gemüther zu werfen. Auch dem Ministerium entging der Eindruck seiner Warnungen nicht, er schien ihm sogar über das beabsichtigte Ziel hinauszugehen. Die in den Warnungen angedeutete Rücksicht lag in der veröffentlichten Ansprache zum Selbsturtheile vor. Von nun ab brachten officiöse Organe ermunternde Worte gegen die Angriffe und Verdächtigungen der reactionären Partei. Aber der günstigste Zeitpunkt war versäumt, als diese Wendung eintrat. Wie anders hätte der Friedensgruß in der Ansprache des Regenten und die Ermunterung gewirkt, wenn sie direct an das wählende Volk gerichtet worden wären. Das Wahlgeschäft war inzwischen bis auf

einige Nachwahlen vollendet. Die Klarheit der Absichten konnte nicht mehr für die Wahlen verwerthet werden, und im Charakter der Abgeordneten behauptete sich die Mischung der mannichfach eingestreuten Besorgnisse.

4.

Jede Epoche hat ihre eigenen Ansprüche. Gewalt und die entflammten Geister der Vergeltung sind nicht die unzertrennlichen Begleiter der Freiheit; auch friedlich kann sie einkehren, selbst auf unscheinbaren Wegen. Mit der Regentschaft begann Preußen seine erste parlamentarische Geschichtsperiode, parlamentarisch in dem Sinne, daß von der Beschaffenheit des Parlaments und von dem Verhalten der Regierung in und zu dem Parlament das Ergebniß der Periode abhing. Die Gemüther waren zu großen Dingen vorbereitet. Gelang es, die Stimmung der Einzelnen aus den breiten Schichten vor Verflüchtigung zu retten und vermöge der Wahlen als Volksausdruck in die dauernde Gestalt der Volksvertretung einzuprägen, so konnte die Periode solchen Höhepunkten des Völkerlebens sich anreihen, wie die Regierung des Oraniers in England einen bildet. Aber die Charaktere der leitenden Personen erreichten nicht den Gehalt der Stimmungen und der beste Theil verschwand unverwerthet. Von keiner kräftigen Gewalt niedergehalten, erlangten die kleinen Umstände ein nachtheiliges Gewicht. Das ist das Zeichen unbedeutender Menschen in einer bedeutenden Zeit, daß man an geringfügigen Ereignissen nach den Ursachen großer Folgen forschen muß. Oft drängt sich dem Betrachter dieser Periode die Meinung auf, als ob der Zufall die Herrschaft übernommen hätte: freilich waltet der Zufall über den Menschen, wenn dieser ihn nicht als Stoff zu behandeln und der Idee dienstbar zu machen weiß. Gleich am Anfange wurde von einwirkender Bedeutung, daß Herr von Manteuffel durchaus am Ruder bleiben wollte, daß das Ressort des Innern unmittelbar aus den Händen des Herrn von Westphalen in weit schwächere überging, daß das neue Ministerium aus alten und neuen Mitgliedern und selbst unter diesen ohne Wahrung der Ein

heit zusammengesetzt, daß entstellende Berichte über die Stimmung des Volkes in den leitenden Kreisen, über die Ansichten dieser Kreise im Volke ausgestreut und die Misverständnisse und Irrungen bis nach dem Erfolge der allzu nahen Wahltage hingezogen wurden.

Die Wahlgeschäfte begannen unter dem alten Ministerium. Ihre Leitung fiel dem Namen nach dem Minister des Innern zu, dem einzigen Mitgliede, welches die Regentschaft in das Amt gebracht hatte und die Fehler der Vergangenheit ohne Vorwurf ließen. Unschwer hätte eine jugendlich rüstige Kraft mit klarer Einsicht in die Eigenthümlichkeiten der Lage über alle Anderen sich emporgeschwungen und eine Art von dictatorischer Gewalt an sich genommen. Aber Flottwell war 72 Jahre alt, ruhebedürftig und, wie er später selbst bezeugte, mit den Personen und Zuständen in den Provinzen unbekannt. Auch die Personen in der Nähe und die aufeinander stoßenden Principien waren bei der Uebernahme des Amtes seinem Verständnisse fremd. Ohne Stützpunkt in eigener Sachkenntniß und Thatkraft gerieth er unter die Gewalt zweier Strömungen. Den Inhalt der Erlasse, welche seinen Namen trugen, bildeten die vereinbarten Beschlüsse des Gesammtministeriums; die Form rührte von den übernommenen Räthen seines Vorgängers her. Die Absicht des Ministeriums, Widerstrebendes zu vermitteln, ließ keinen neuen Gedanken uneingeschränkt, die Mitschuld an dem Geschehenen ließ keine frühere Anweisung ganz verwerfen, und die Wortfasser der Beschlüsse vertheilten die Schärfe des Ausdrucks ungleich, mit Vorliebe für das Gewöhnte.

Als erste Maßregel kündete die Abgrenzung der Bezirke für die Abgeordnetenwahlen die Halbheit des Rathschlags an. Es bedurfte eines neuen Beschlusses, weil das Gesetz die Bestimmung der Grenzen wie ein Ergebniß wandelnder Umstände in die Hände der Verwaltung gelegt, diese sie wie ein einmaliges Mittel zu einem einmaligen Zweck behandelt, und deshalb der frühere Beschluß keine maßgebende Nachwirkung hatte. Bei der zweiten Wahl nach der Verfassungsrevision (1855) war fast die Hälfte des Landes weit anders als nach dem Maßstabe der ersten (1852) eingetheilt worden. Auf die zweite und letzte Eintheilung konnte man nicht zurückgehen: ihr willkürlicher Zwang gegen die natürlichen Verhältnisse und die berech-

nende Absicht waren zu sehr in die Augen gesprungen und durch unwiderlegte Beschwerden bloßgestellt. Die Hälfte aller Wahlbezirke war anders gelegt; fast durchweg war 1852 in diesen liberal, in den unveränderten nach dem Wunsche des Ministeriums gewählt worden; wo keins von beidem zutraf, da hatte man sich gestanden, daß kein anderer Ausgang durch Abänderung zu erzielen war. Die verschiedensten Länderflächen, bis mehr als hundertvierzig Quadratmeilen, waren zur gemeinschaftlichen Wahl zusammengethan, und die Zahl der Abgeordneten wechselte in den ländlichen Bezirken, ohne der Bevölkerungsdichte zu entsprechen, zwischen zwei und vier. Weite und unbequeme Märsche sollten von der Theilnahme an der Wahl abschrecken; bis 14 Meilen schlechten Weges lagen einzelne Wahlorte von den äußersten Grenzen des Bezirks entfernt, dem ländlichen Wahlmanne oft eine durch das ganze Leben ungewohnte Reise. Vor der so gewählten Kammer und angesichts der unfreien Presse nahm die Regierung im Jahre 1855 keinen Anstand, die Absicht offen einzugestehen, daß sie liberale Wahlen unterdrücken gewollt. Jetzt durfte sie die Rücksicht weder bekennen noch walten lassen. In der vorhergegangenen Legislaturperiode (1852) war zwar nicht alles zur Zufriedenheit gewesen, doch keine auffällige Klage laut geworden. Bei Allen, welche an beide Zeitpunkte sich erinnerten, galt die Rückkehr zu dem Zustande von 1852 für die einfachste Lösung. Sie empfahl sich dem Geschäftsinteresse der Behörden, welche keinen neuen Maßstab zu ersinnen, keine neuen Tableaux anzufertigen brauchten; sie empfahl sich dem Ministerium als Ausweg vor der größten Gefahr des Augenblicks, daß die unteren Behörden herausgefordert würden, ihren politischen Standpunkt darzulegen; der öffentlichen Meinung, welche in der einfachen Rückkehr das unter den Verhältnissen Beste erblickte, einen versöhnenden Willen und die Sicherung gegen neue Misgriffe. Die Erwägungen waren so durchsichtig, daß Kundige die unbestimmte Nachricht wie verbürgt aufnahmen und als Thatsache bezeichneten, es sei zu dem Maßstabe von 1852 zurückgekehrt. Die gelegentliche Bemerkung eines Regierungspräsidenten in einer vorbereitenden Zusammenkunft von Wählern (Mitte October), daß er die Bezirke zur Zufriedenheit abgetheilt zu haben hoffe, überraschte ebenso sehr,

wie die nachfolgende Erklärung unbefriedigt ließ. Erhebliche Fehlgriffe in der Anordnung von 1855 erkenne man an, aber manches sei gebessert worden gegen früher; jenen wolle man abhelfen, dies erhalten und in anderen Beziehungen einen neuen Weg aufsuchen. Also reihten sich neue Versuche den beiden früheren an. In einem Theile des Landes galten die Grundsätze von 1852, in einem andern die von 1855, noch in einem andern völlig neue. Für reactionäre Zwecke war aus dem abermaligen Wechsel kein sichtbarer Einfluß auf den Gesammtcharakter der Wahlen zu erwarten. Aber gegen alle Gründe für die unbedingte Wiederaufnahme des Maßstabes von 1852 sprach nur das Eine, daß sie ein offenes Bekenntniß des begangenen Unrechts ausdrückte, und dieses Eine wollte das Ministerium Manteuffel vermeiden, selbst um den Preis unzeitiger Verwaltungsschwierigkeiten, der jetzt gerade unpassenden Machtabzweigung an die Unterbehörden und der Misstimmung im Volke. Eine mildere Auffassung rechtfertigte das gemischte Verfahren mit dem Streben, die billigen Ansprüche besser zu befriedigen, allein sie bot statt der Gründe nur eine wohlwollende Meinung. Denn jetzt entschied ein großer Grundsatz weit mehr, als erleichternde Versuche im Kleinen. Wenn die Regierung dennoch in gutem Glauben die zweite Weise vorzog, so mußte sie sich Muße verschaffen, die Einzelheiten eingehend zu prüfen. Sie aber verkürzte sich die mögliche Frist in den beschleunigten Wahlterminen. Auch die ungewohnte Kürze der Wahltermine hatte Westphalen zuerst im Jahre 1855 angewendet und offen vor der Kammer als Mittel gegen die liberale Wahlbewegung eingestanden. Die jetzt wiederholte Taktik schloß die reife Erwägung aus, welche den kleineren Versuchen einigen Werth und der gewählten Methode einen schicklichen Vorwand hätte verleihen können.

Die Abgrenzung der Wahlbezirke behandelte das Ministerium als eine innere Angelegenheit der Verwaltung; nur zufällig gelangten die allgemeinen Umrisse der Anweisung noch vor der Wahl zur öffentlichen Kenntniß. Die kurzen Wahltermine wurden thatsächlich, doch ohne den Beweggrund der Kürze verkündet. Demonstrativ und um dieses Charakters willen folgenreich war der förmliche Wahlerlaß Flottwell's vom 19. October, eine für das ganze Volk berechnete Ansprache an die Beamten über ihre Aufgabe bei den Wahlen.

Das Verhältniß der Beamten zu den Wahlen, von natürlich großen Dimensionen wegen ihrer Menge als Wähler, wegen ihrer gesellschaftlichen Bedeutung und der besseren Mittel zur Agitation, hatte durch den Misbrauch vergangener Jahre eine ungeheuere Tragweite erhalten. Zuletzt nahm Westphalen und nach seinem Beispiele der Rest des Ministeriums sämmtliche Beamten als Wahlbürger für sich in Anspruch. Ihre besondere Treue gegen den König verbiete jede oppositionelle Wahl. Gänzliches Enthalten aus Gewissen sei gestattet, aber wenig geeignet, der Gunst des Vorgesetzten zu empfehlen. Denn das Wahlrecht des Beamten gehöre der Regierung; die Verfassung habe es ihr als ein Voraus eingeräumt, damit jede bestehende Regierung diese Wahlcadres unter allen Verhältnissen für sich habe. Außer der Person wurde der Einfluß des Amtes gefordert. Die förmlich ausgesprochene Lehre lautete: die Obrigkeit sei berechtigt, alle in ihre Hand gelegte Gewalt für günstige Wahlen zu benutzen; zu solchen Zwecken sei ihr eben die Gewalt anvertraut. Man gestand zu, daß es eine Grenze des erlaubten Einflusses gebe, daß kein Gesetz verletzt, die gestattete Freiheit nicht gekränkt werden dürfe. Aber das Zugeständniß bildete ein geringes Gegengewicht, da man die Thatkraft der Beamten unbedingt herausforderte, die Grenzen des Gestatteten aber streitig machte. Das Gesetz bestraft Gewalt und Bedrohung als Verbrechen, bestraft den Beamten, der durch Misbrauch seiner Amtsgewalt zu einem Thun oder Unterlassen „widerrechtlich“ nöthigt. Unerreicht von diesem Verbote und unerreichbar dem Strafrichter ist der Zwang durch Vor- und Nachtheile, über welche das Gesetz den Beamten nach seinem Ermessen entscheiden läßt. Der Abschluß vortheilhafter Verträge, die Domänenpacht, die Lotteriecollecte, die gewinnbringenden Geschäfte jedes Namens entziehen sich der Kritik: der Hintenangesetzte oder Benachtheiligte kann kaum seine Beschwerde in eine schlüssige Form bringen. Auf der streitig gemachten Grenze stehen die zahlreichen Erlaubnisse und Concessionen, von deren Gewähr oder Versagung Bequemlichkeit und Vortheil, oft der ganze Wohlstand abhängt. Die gesetzlichen Bedingungen, unter welchen sie ertheilt werden sollen, hatte die Praxis, an den unsichern Wortlaut anknüpfend, der zwingenden Kraft entkleidet. Erwog der

Beamte seinen Vortheil, so fand er ihn eher gefährdet, wenn er zurückblieb, als wenn er die Grenze überschritt. Weit verbreitet war ein geistreicher Ausspruch aus hohem Munde, daß die Königsliebe in ihrer Ausschreitung noch schön sei. Fälle strenger Ahndung wegen politischer Insubordination waren öffentlich, Beweise von Ungunst in Beamtenkreisen noch zahlreicher bekannt, dagegen kein Beispiel, daß ein Beamter, der im conservativen Eifer über das erlaubte Maß hinausgegangen, einen dauernden Nachtheil erlitten hätte. Wen die Ermunterung nicht lockte, schreckte die Drohung. Nur sehr wenige energische Naturen wahrten ihre bürgerlichen Rechte und blieben als Wähler oder Gewählte im Bekenntniß und Streben oppositionell. Eine andere, immer noch geringe Anzahl glaubte viel zu thun, wenn sie in der innern Gesinnung treu blieb, keinen Beistand leistete, der Wahl sich enthielt und den Vorsprung der thätigeren Genossen sich gefallen ließ. Der Durchschnitt gehorchte und betrieb die Wahlagitation als einen Theil der Amtspflicht oder mit dem größern Eifer, welchen das Interesse oder das Temperament eingab. Der überwiegende Einfluß fiel dem Landrathe zu, welcher den Kreiseingesessenen die sichtbare Spitze der Verwaltung ist. In den willigen Beamten, nachgiebigen Ortsvorständen, besorgten Concessionsinhabern und Anderen, welche gern die Gunst der Verwaltungsbehörden sich erhalten, hatte der Landrath für sich einen erheblichen Bruchtheil aller Wahlberechtigten, welcher mehr bedeutete als sein Zahlenverhältniß zu den übrigen Berechtigten, weil neben den Theilnahmlosen die grundsätzliche Enthaltung von der Wahl den größern und rührigsten Theil der Opposition verschlang. Die vereinigten Landräthe des Wahlbezirks hatten die Mandate zu vergeben. Wollte einer von ihnen im Parlament tagen und standen ihm nicht höhere Ansprüche im Wege, so konnte er das Mandat für sich behalten. Den Ministern waren Abgeordnete genehm, welche zu gehorchen gewohnt und im Hause von keinem andern Geiste beseelt waren, als im Amte. So kam es, daß unter den Abgeordneten von 1855 eine ungewöhnlich und über Verhältniß große Zahl von Verwaltungsbeamten saß. Namentlich war das Element der Kreisverwaltung so stark vertreten, daß man von der „Landrathskammer" sprach und heute noch diesen

Namen kennt. Vergeblich, wie über die Unnatur der Wahlbezirke, beschwerte sich die Opposition im Hause der Abgeordneten über den bis zum Zwange gesteigerten Druck bei den Wahlen. Der Vorwurf, daß sie der Regierung neue Verlegenheiten bereiten wollte, fand den Beifall der Mehrheit. Aber die Thatsachen waren unwiderlegt, und auch ohne die in Einzelheiten eindringende Nachhülfe der Presse aus unmittelbarer Erfahrung weithin bekannt.

Als am Ende der Legislaturperiode die Kammer wieder wach gerufen war und wegen der hochwichtigen Regentschaftsfrage weit mehr Aufmerksamkeit auf sich zog, als während ihres ganzen Bestehens, trat das Andenken ihres Ursprungs in den lebhaftesten Farben hervor. Einer so gewählten Kammer, sagten die Eifrigen, welche selbst von der Wahl sich fern gehalten hatten, gebühre nicht einmal der Name einer Volksvertretung. Gemäßigtere verwarfen die Mittel, welche die Regierung angewendet hatte, als unverträglich mit dem Grundbegriffe der Wahl, und beschwerten sich über den Erfolg, weil das Uebergewicht des einen Standes der Gemeintüchtigkeit und dem Ansehen der Kammer schadete, zu Hause aber die Abwesenheit der vielen und wesentlichen Beamten den Geschäftsgang empfindlich benachtheiligte. Eine der frühesten Wahlversammlungen, welche von den angesehensten Bewohnern des Regierungsbezirks unter Betheiligung des Regierungspräsidenten geleitet wurde, erörterte das Verwaltungsbedürfniß und entschied sich namentlich gegen die Wahl der Landräthe. Doch mit kleinen Auskünften war die Beamtenfrage nicht zu erledigen: dazu war sie zu bedeutungsvoll für die Zukunft der Parlamente. Was wird die Regierung von dem Beamten fordern und welches Maß von Wahlfreiheit ihm zumessen? Wird sie den Gang der Wahlen sich selbst und dem Berufe der Wähler überlassen, oder wird sie das Ansehen und die Befugnisse des Amtes für einen günstigen Wahlerfolg in Anspruch nehmen, und wo wird sie die Grenzen ziehen? Auf alle diese Fragen antwortete der Minister, in dem Erlaß vom 19. October, liberal doch bedingt, nicht ausweichend doch nicht mit unbestreitbarer Klarheit. Candidaturen von Beamten ließ er der Geschäftskenntniß wegen gelten. Doch den zu Hause schwer Entbehrlichen empfahl er zu erwägen, ob nicht die Verwaltung des häuslichen Amtes den

wichtigern Theil ihres Berufs bilde: dahin neige seine Meinung. Von anderen Beamtencandidaten forderte er die Vorprüfung, ob sie „mit der Landesregierung derart im Einklange sich befinden, um dieselbe in ihren Anträgen und Beschlüssen unterstützen zu können". Das Stimmrecht der Beamten ließ er unerwähnt. Die freiwillige Agitation warnte er, ohne sie herauszufordern oder gänzlich zurückzuweisen, daß sie die Grenzen der amtlichen Stellung nicht überschreite. Als unerlaubten Uebergriff müsse jeder Beamte „auch solche Einwirkungen vermeiden, welche eine Einschüchterung der Wahlmänner durch Drohungen der Entziehung gewisser von den Staatsbehörden abhängigen Vortheile und Rechte in sich schließen". Dagegen verlangte der Minister von allen königlichen Beamten, welche bei den Wahlverhandlungen direct oder indirect betheiligt sind, die Agitation als Amtspflicht, welche innerhalb der gestatteten Grenzen darauf hinwirken müsse, daß die Wahlen auf Männer von unwandelbarer Treue, Zuverlässigkeit und Rechtschaffenheit gelenkt werden. Die Einwirkung und die Ausübung der Amtsgewalt dürfen zu keinem Zwange gegen die Wähler führen, aber gestattet, rathsam und aussichtsvoll sei, mit einflußreichen Vertrauensmännern in Verbindung zu treten, auf die richtigen Personen und Eigenschaften hinzuweisen, in geschlossenen Kreisen und öffentlichen Versammlungen diesen Zweck zu verfolgen. Mit den bezeichneten Mitteln legte der Minister die Herbeiführung eines günstigen Erfolges, das Ergebniß solcher Wahlen, welche den gerechten Erwartungen der Regierung und des Regenten entsprechen, vertrauensvoll in die Hände der Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Landräthe.

Die Organe der Reaction deuteten den Erlaß ermuthigend in ihrem Sinne. Sie übergingen den nachdrücklichen Ernst, mit welchem der Minister jeden Zwang untersagte, unterdrückten den Gegensatz, daß 1855 das Gesammtministerium die Wahlstimmen sämmtlicher Beamten, einzelne Minister von ihren Untergebenen Agitation im conservativen Sinne und ein Zusammenhalten der conservativen Elemente verlangten, jetzt aber die Regierung die Stimmen freigab und die Gewissensfreiheit bei den Beamten beginnen ließ. Sie unterdrückten das geschichtlich lebendige und treue Bild der früheren Wahlen, wie es die Verhandlungen der Abgeord

neten von 1856 aufbewahrt haben, indem sie nur einzelne mit dem thatsächlichen Verhalten unvereinbare Worterklärungen der damaligen Regierung herbeizogen, ließen die Sachmerkmale der gegenwärtigen Situation unbeachtet und drängten alle Aufmerksamkeit auf die Wortfassung und die Klanggleichheit im Stil beider Erlasse. Ganz wie Westphalen, fordere der jetzige Minister die unbedingte Hingabe der Beamten an das Interesse der Regierung und das volle Einstehen für den Erfolg. Gegen Ueberschreitung der gestatteten Grenzen sei schon 1855 gewarnt worden. Misverstandener Diensteifer habe darüber hinausgeführt und Misbilligung erfahren; in demselben Geiste werde die Warnung jetzt wiederholt. Neu, aber kein liberaler Fortschritt, sondern eine bureaukratische Ueberhebung sei, was den Beamten als Wahlcandidaten zugemuthet werde. Nicht undeutlich verlange der Minister besonders von den Landräthen Verzicht; doch mögen diese immerhin den höhern Beruf in der Kammer suchen, der ständische Ursprung ihres Amtes berechtige sie hierzu. Das Ansinnen an alle Beamten, nicht anders um ein Mandat sich zu bewerben, als mit dem Vorsatze, die Regierung in ihren Anträgen und Beschlüssen zu unterstützen, verlange gesinnungslose Willigkeit, da ja die Richtung der Regierung weder bekannt, noch angedeutet, und überdies dem Wechsel unterworfen sei. Das Ansinnen in seiner Allgemeinheit komme für den Gewissenhaften einem Verbote der Mandatsannahme gleich, aber praktisch dürfe jeder Beamte ergänzen, daß die Richtung der Regierung conservativ sei, wie zuvor. So mischte die Reaction Tadel und Beifall, ermunterte zum Gehorsam und zur Opposition, jedes, wie es ihrem Vortheile zusagte. Die Liberalen aber mußten zur Opposition das Recht, und im Beifall der Gegner wie im Tadel die Kraft der Gründe zugestehen, welche die Wahlfreiheit als unzulänglich gewahrt darstellten. Nicht unähnlich im Ausdrucke, wenn auch verschieden gemeint, war das Verlangen einer privaten Agitation mit dem Gebrauche des amtlichen Ansehens gegen „alle verwerflichen Bestrebungen". Das Verlangen war freilich nur an die königlichen Beamten gerichtet, welche „direct oder indirect bei den Wahlgeschäften betheiligt sind". Aber die Amtsgeschäfte betreffen nach den Vorschriften der Gesetze immer nur die Form und ver-

hatten sich gleichgültig zu dem Ausfalle der Wahlen. Unabhängig von seiner Gesinnung und parteilos muß der Beamte die Wahlen leiten; für ein vorgezeichnetes Ergebniß kann er nur im Dienste einer Partei wirken, aus eigenem Antriebe, wenn die Vorschrift zufällig mit seiner Parteirichtung zusammenfällt, oder als Werkzeug gegen seine Neigung. Die Liberalen empfanden eine aufrichtige Genugthuung über den absoluten Befehl, daß die Beamten nicht bis zu einem Zwange gegen die Wähler sich verirren sollten, aber unbedacht schien daneben die aufgebürdete Verantwortlichkeit für den Erfolg. Da ihnen kein anderes Mittel gelassen war, als dieselbe Kraft der Ueberredung, welche auch Privatpersonen zustand, wodurch sollten sie besser wirken als diese? Noch schlimmer vertrug sich die Instruction mit der Unbestimmtheit, in welcher das Schicksal des Ministeriums und die nächste Zukunft der Regierungspolitik schwebten: denn auch die Liberalen mußten zugestehen, daß nach den Worten des Erlasses die Aufgabe der Beamten danach verschieden war, ob das Ministerium Manteuffel bleiben und wie es von jetzt ab die Regierung handhaben, ob es abtreten und welche Richtung das neue Ministerium einschlagen würde.

Aus den Widersprüchen des Erlasses und aus der Unbestimmtheit der allgemeinen Politik zogen die Entschiedenen das größte Maß von Freiheit für eine Agitation nach ihrem persönlichen Wunsche. Wirklich gouvernementale Beamte fühlten sich gelähmt. Wer selbständiger angelegt war, brauchte blos den Standpunkt seiner Partei für den der Regierung zu erklären, um dafür zu agitiren ohne Ungehorsam gegen den Amtsobern. Die eben zurückgelegte Vergangenheit wendete natürlich den vollen Vortheil der reactionären Partei zu. Sie war im Besitz: ihre Vertreter unter den Beamten hatten den Muth der Uebung und der Gewohnheit, während die liberal Gesinnten an Vorsicht und Zurückhaltung gewöhnt waren. Die Anweisungen der höheren und die Maßregeln der unteren Provinzialbeamten spiegelten dieses Verhältniß treu ab. Unter allen Wahlerlassen der Regierungspräsidenten an die Behörden ihrer Bezirke ging keiner im liberalen Sinne über das Niveau des ministeriellen hinaus; die günstigsten übernahmen aus dem ministeriellen Vorbilde alle Unbestimmtheiten des Ausdrucks und des Inhalts.

Die abgeneigten Präsidenten dagegen empfahlen amtlich das Interesse der „conservativen“ Partei und leiteten ihre Agitation offen gegen die liberale Bewegung und die unzweifelhaften Absichten der Regierung. Der Wechsel des Ministeriums unterbrach nicht überall das begonnene Werk. Herrn von der Heydt schützte nicht der Uebertritt in das neue Ministerium, Herrn von Patow nicht die Ernennung vor der amtlichen Gegnerschaft der Landräthe in den heimatlichen Kreisen. Die Theorie, daß das Wahlrecht der Beamten dem Ministerium als eigen zugehöre, verschwand in dieser Wahlperiode so plötzlich, wie sie in der frühern aufgetaucht war. Geistliche stimmten gegen Herrn von Bethmann, den strengkirchlichen Cultusminister, Offiziere der Garde gegen den eben ernannten Kriegsminister von Bonin. Wenn auch nicht die persönliche Mehrzahl der Beamten, so war doch das Uebergewicht der Energien dem liberalen Sinne entgegen, welcher im Wechsel der Regierung ausgedrückt war.

Aber die Vorschriften des Ministers und die Agitation der Beamten waren weder die allein bestimmende Ursache des Wahlausganges, noch die überwiegende Kraft in der Bewegung. Die Einwirkung der Beamten wäre für sich allein in der damaligen Stimmung der Gemüther von sehr geringer Folge gewesen; ihre Wirkung stieg, als die Parteihäupter und die örtlichen Führer sich freiwillig in eine gewisse Unterordnung brachten. Verleitet von den Ergebnissen der letzten Wahl, deren Elemente sie nicht zu scheiden und gegeneinander zu wägen verstanden, überschätzten sie, überschätzte die Regierung den Einfluß, welcher nach Abzug des Druckes dem Ansehen der Beamten übrigblieb. Das Volk schreibt ihnen Wissen, Bildung und Geschäftsgewandtheit zu, aber es kennt auch den Zwang, welchem Viele vermöge ihrer Stellung unterworfen, und den freiwilligen Zug des Gehorsams, welchem die Meisten vermöge ihrer Erziehung hingegeben sind. Bei den Wahlen entspringt hieraus ein Mistrauen der Menge gegen die Beamten, welches mit der Höhe der Rangstufe steigt. Hat Erfahrung das Mistrauen beseitigt, oder gelingt es einem Beamten durch die Wahrheit des Ausdrucks von seinem wirklich volksthümlichen Streben zu überzeugen, so fließen ihm Dankbarkeit und Anerkennung reichlicher zu, als einem andern unabhängigen Manne. Die Zu-

neigung steigert sich leicht bis zum unbedingten Vertrauen. Gegen eine unvolksthümliche Regierung übt also die Opposition von Beamten eine bedeutende Gewalt. Die Wirkung nimmt ab, wenn zu dem Verhalten der Beamten kein ungewöhnlicher Fonds von sittlicher Kraft und Opferfähigkeit mehr vorausgesetzt zu werden braucht. Einer befohlenen Agitation zu Gunsten liberaler Wahlen würde geringerer Einfluß zufallen, als dem Muthe liberaler Opposition. Das Wirken gegen volksthümliche Forderungen auf Befehl oder aus berechnetem Vortheil geht gänzlich verloren, wenn nicht Gunst und Ungunst zwingenden Nachdruck verleihen. Die materielle Gewalt auf der einen, der in der misliebigen Opposition zum Vorschein kommende moralische Gehalt auf der andern Seite geben dem Beamten Gewicht: dagegen ist die „natürliche Autorität und Leitung der Obrigkeit“, welche die Reaction nach 1855 für den Grund der „erzielten Uebereinstimmung“ zwischen Volk und Regierung ausgab, bei den Wahlen gering zu veranschlagen. Am meisten gilt dies gerade von den Beamten, denen Flottwell für den Erfolg der Wahlen die Verantwortlichkeit aufbürdete. Vermöge der Organisationsgesetze und des gewohnten Geschäftsganges besitzen sie die meisten Mittel zur Ausübung eines Druckes, sonst aber scheinen sie den Wählern ein fast gegnerisches Interesse zu vertreten. Die Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Landräthe sind die Häupter der verschiedenen Verwaltungsinstanzen, welche so viele Dinge des gewöhnlichen Lebens gestatten und versagen können: sie sind von dem Minister am meisten abhängig, weil das Gesetz sie zu politischen Beamten gestempelt und für absetzbar erklärt hat: sie sind persönlich beim Ausfalle der Wahlen betheiligt, insofern das Haus der Abgeordneten in den Augen der Wähler für die letzte Beschwerdezuflucht gilt. Die häufigen Uebergriffe der Verwaltung und der heimliche, schleppende, den einseitigen Amtsberichten verfallende, meist erfolglose und in jeder Beziehung unsichere Verwaltungsbeschwerdeweg haben unter allen Gewalten der Kammer die der Beschwerdeprüfung am frühesten popularisirt. In dieser Thätigkeit steht ihr die größte Zukunft bevor, sobald die Einzelnen die richtigste Weise, ihre Klagen zu unterstützen, und die Abgeordneten die geeignetste Weise, sie zu prüfen,

gelernt haben werden. Schon jetzt denkt der Wähler lebhaft an den Aufsichtsberuf der Kammer. Deshalb dünken ihm die Häupter der Verwaltung, die bei dem Wahlgeschäfte direct oder indirect betheiligten Beamten nicht unparteiisch, da die meisten Beschwerden gegen sie oder ihre Anordnungen gerichtet sind, und er hört nur die Schutzrede für das eigene Haus, wenn sie ihm einen Candidaten empfehlen, weil er regierungsfreundlich sei. In den Wahlen von 1855 hatte die „natürliche Leitung", die freie Lust, dem Beamten als dem besten Führer zu folgen, nichts, viel der Druck und mehr noch die Furcht gethan, welche von selbst weiter ging, als die Zwangsmittel reichten. Jetzt glaubte man an den ernst gewollten Fortfall des Zwanges, so sehr der Wahlerlaß den einfachen Gedanken der Freiheit mit Widersprüchen zu verdunkeln schien. Das Volk vertraute der eigenen Stimmung und dem offenbaren Sinne der Ereignisse. Den Leitern aber fehlten anfangs Ueberzeugung und Muth, später der Wille, dem Strome der Volksmeinung die Bahn freizugeben; sie begannen früh mit Bedenken und Zweifeln.

Als Erster aus dem Lager der bisherigen Opposition erhob Wentzel bei einem Gastmahle nach dem Schlusse des Landtages unter dem Beifalle der gesammten Linken den warnenden Ruf vor übertriebenen Erwartungen. Die lange Ungewißheit des Ministerwechsels, die wiederholten Misgriffe namentlich in dem Ministerium des Innern, welche der Volksinstinct ungereimt fand die Ueberlegung aber für ein Zeichen verfänglicher Sympathien hielt, das auffällige Streben der neuen Minister, eine umwandelnde Verschiedenheit in Abrede zu stellen, verwirrten die Leiter zuerst. Noch war der Unterschied zwischen Wort und Meinung nicht angedeutet. Wenige waren in den wirklichen Stand der Dinge eingeweiht. Aus den Stockungen, Widersprüchen und halben Abfindungen schlossen Uneingeweihte auf große Hemmnisse, und die man eingeweiht glaubte, bestätigten dies, sei es durch Sachkenntniß belehrt, sei es um die mitwirkenden Liberalen zu entlasten, das Zutrauen und das Interesse für Auerswald und Patow zu schärfen und sich selbst die Leitung zu erhalten. Diese übten sie in stetem Hinblick nach oben; von dort erwarteten sie Wind, Richtung

und Klippen angekündigt, um das Schiff aus den umgebenden Gefahren glücklich herauszulootsen. Und doch kam von den Freunden nicht das entscheidende Merkwort; Quellenkenntniß und Organisation waren dazu nicht ausreichend. Mehr von beidem hatten die „Conservativen", denen, nach einem Ausspruche Gerlach's, die Verwaltungsbeamten von jeher die Organisation entgegenbrachten, und ihre bessere Quellenkenntniß bewährte sich im Empfang vertraulicher Nachrichten, mit welchen die reactionären Blätter jetzt noch bevorzugt wurden. Deshalb glaubte man aus dem Benehmen der reactionären Beamten am sichersten zu schließen, wie der Wind oben wehte. So stellten sich die liberalen Leiter freiwillig unter den Einfluß der Maßregeln, mit welchen diese vorgingen. Verrieth ihnen die Demonstration eines widerstrebenden Beamten eine Rückbewegung an maßgebender Stelle, so ward ihnen ein Ministerialerlaß oder ein anderer Wink eines liberalen Ministers zum Fingerzeig, wessen die Freunde bedurften; aus den feinsten Wortwendungen erforschten sie das Maß und die Weise der geforderten Hülfe. Es entstand ein allgemeines Diplomatisiren; jeder Mann von einigem Einfluß fühlte eine schwere Verantwortlichkeit auf sich lasten. Die Wahlversammlungen nahmen dieses Aussehen an. Man lobte die Ruhe, rühmte die Würde und vergaß, daß man mit der Behutsamkeit, aber nicht mit der Einsicht von Staatsmännern zu Werke ging. Ein künstliches, auf Irrthümern gebautes System der Selbsteinschränkung erwarb allgemeinen Beifall und verdarb die guten Anfänge, welche die früher sich selbst überlassene Wahlbewegung gemacht hatte.

Die spontane Wahlbewegung des Volkes hatte im Sommer begonnen. Sie gewann einen bedeutenden Rückhalt in dem schnell durch das Land verbreiteten Ausspruche des Prinz-Bevollmächtigten, daß er die Wahlen frei wissen wolle. Der anregende Ausspruch traf zur rechten Zeit mit der wieder erwachenden Empfänglichkeit der Parteien zusammen. Die Wahlenthaltung, aus einem tiefgekränkten Rechtsgefühl entsprungen, büßte ihren kräftigen Bewegungstrieb ein, wie die Kränkung mit der Zeit verblaßte. Man merkte, daß das gewaltsam eingepflanzte Wahlgesetz Wurzeln schlug, und gestand sich, daß es nunmehr eine geschichtlich

berechtigte Erscheinung geworden, die man durch Reform aus der Organisation wieder ausscheiden, aber nicht ignoriren dürfte oder wie einen lose hineingeworfenen Körper entfernen könnte. Andererseits kamen die Grenzen der Reaction in Gesichtsnähe. Schon am Beginn der letzten Kammerperiode hatten die Begünstiger der Verfassungsrevision von 1849 gleiche Klage mit den Liberalen von 1848. Die Ansprüche der Regierung hatten selbst die Folgewilligkeit der Landrathskammer erschöpft. Die Bureaukratie war mit dem Kleinadel in Streit gerathen. Der Zwiespalt hatte in dem blutigen Ausgange des Hinckeldey-Duells ein bleibendes Denkmal sich gesetzt und ein förmlicher Beschluß des Herrenhauses die That des Hans von Rochow der Partei zu eigen gemacht. Alles dies hatte die Neubildung von Parteien vorbereitet, welche am natürlichsten ihren Formanfang an die Wahlen knüpften. Wie in einen langgeschonten und aufgelockerten Boden fiel befruchtend der Ausspruch des Prinzen, daß Wahlfreiheit walten möge. In den Städten sammelten sich die Freunde der Verfassung, auf dem Lande traten die liberalen Gutsbesitzer zusammen, besonders in den Provinzialhauptstädten organisirten sich die Constitutionellen zur Partei mit Comités und Programmen. Breslau war zuerst mit der Organisation fertig geworden und mit einem Wahlprogramm hervorgetreten, welches maßvoll die dringendsten Bedürfnisse zusammenstellte und im ganzen Lande Beifall fand. An der Spitze stand das Bekenntniß wahrer Verfassungstreue, dann folgten die Forderungen: Sicherstellung der Wahlen durch Gesetze und gesetzliche Abgrenzung der Wahlbezirke; Selbstverwaltung in den Gemeinden und der Erlaß einer hierauf hinzielenden Provinzial- und Kreisverfassung, Städte- und Gemeindeordnung; Wiederaufhebung der gutsherrlichen Polizei; Aufhebung der Grundsteuerfreiheit; ein Gesetz, welches die Verantwortlichkeit der Minister zur Wahrheit macht und das Verfahren ordnet; Revision des Preßgesetzes; Erlaß des Unterrichtsgesetzes; thatsächliche Ausführung der Religionsfreiheit; Revision der Gesetze, welche die Zuständigkeit der Verwaltung und der Rechtspflege bestimmen. Nicht ein einziger Punkt, der nicht als unabweisbares Bedürfniß erprobt, oder gar in der Verfassung ausdrücklich verbürgt oder versprochen war und ohne entschuldigenden Grund verzögert wurde.

Das Wahlgesetz von 1849 mit seinem Dreiklassensystem und der wunderlichen Vertheilung des Stimmgewichtes*) gefiel wenig, der Misbrauch der öffentlichen Abstimmung war nicht zu übersehen, aber die breslauer Liberalen vertagten das Verlangen eines wirklich allgemeinen, eines vernünftiger geordneten Stimmrechts und der Zettelwahl, wie sie sagten, auf eine ganze Legislaturperiode, um für jetzt jeden Anlaß zu einer Spaltung wegzuräumen und das Beispiel äußersten Maßhaltens zu geben. Mit ähnlichen Vorbehalten schlossen sich die Liberalen aller Orten an. Aus ihrer Mitte sonderte sich eine Anzahl mehr entschiedener Männer. Sie fügten jetzt schon das gleichmäßige Wahlrecht, geheime Abstimmung, Verbesserung des Vereinsgesetzes den Reformbedürfnissen hinzu, legten aber das Hauptgewicht auf die Wahl der Personen; sie verlangten von den Abgeordneten volle Unabhängigkeit und bezeichneten deshalb als ihren Hauptzweck unabhängige Wahlen, nicht das Mehr von Forderungen. Zu den Vertretern dieser Schattirung gehörten gekannte und hervorragende Namen der früher demokratischen Partei, welche sich 1849 zurückgezogen hatten. Sie bekannten einen völlig versöhnten Sinn und eine Rückkehr ohne irgend einen Hintergedanken. Aus dem Munde der bedeutendsten, in Wahrheitsliebe und Offenheit bewährten Männer, wie Johann Jacoby's, kam die Versicherung, daß man nicht alles mit Einem Schlage verwirklicht erwartete und jede liberale Regierung in ihren schrittweisen Fortschritten unterstützen, doch eine Volkskammer haben wollte, welche ihre Unterstützung in freier That gewähre. An Orten, wo das politische Leben am regsten war und alle politischen Charaktere durch den Gegensatz zur lebendigen That ereifert wurden, traten auch die Conservativen ein, ohne ein bestimmtes Programm, doch mit der Erklärung, auf dem Boden der Verfassung zu stehen und ihn nicht verlassen zu wollen. Die frei entsprungene Wahlbewegung hatte sich selbst geordnet: für jede Kraft war ein Platz, für jedes

*) Oft überwiegt an demselben Orte die Stimme eines wenig vermögenden, wenig einsichtigen Mannes von geringfügiger Geschäftsthätigkeit und geringem Ansehen das Stimmgewicht von hundert reicheren, angeseheneren und in jeder Beziehung bevorzugten Mitbürgern.

Streben ein Sammelort gewonnen. Auf dem gemeinsamen Boden des Landesgesetzes hätten die Gegner mit Eifer, aber unter wechselseitig anerkannter Berechtigung, ohne Zorn und Ausschließungssucht ihre Gegensätze erläutern und um den Sieg ihrer besonderen Ziele sich bewerben können.

In diesen naturgemäßen Verlauf der Bewegung griff zuerst die Unbestimmtheit ein, welche die über Erwarten hingezogene Dauer des Ministeriums Manteuffel schuf, und mehr noch die amtliche Handhabung der Wahlen. Kaum hatten die Männer von 1848 und 1849 sich hören lassen, kaum waren einige ihrer Vorzüglichen als mögliche Candidaten genannt, als die Organe der Reaction ihr Geschrei erhoben: die Revolution erhebe ihr Haupt, der Zustand von 1848 kehre wieder. Und das liberale Spießbürgerthum, welches außer Zusammenhang mit bedeutenderen Politikern in kleineren Zirkeln die Führerschaft übernommen hatte, war kleingesinnt genug, um entweder selbst von der Furcht geblendet in das Geschrei aufrichtig einzustimmen, oder aus ihm einen augenblicklichen Vortheil zu ziehen und den unbequemen Gegner aus dem Felde zu schlagen. Auch im frommen Betruge dünkte sich die Mittelmäßigkeit patriotisch und weise: die Gegenwart bedürfe am dringendsten der Einheit aller Liberalen und könne den Schein zu hochgespannter Forderungen am wenigsten ertragen. Nur deshalb schwanke man zwischen neuen und den alten Räthen, weil man besorge, daß der unmittelbare Wechsel einen falschen Schein über die maßgebenden Absichten verbreiten und unberechtigten Ansprüchen ein legitimes Aussehen geben würde. Unter diesem Eindrucke verliefen die Vorbereitungen zu den Wahlmannswahlen. Nach der endlichen Berufung des Ministeriums Hohenzollern, das vier Tage vor dem ersten Wahltermine seine erste Sitzung hielt, spann man denselben Gedanken fort. Noch sei für die Unterarten des Liberalismus nicht die Zeit, sich auseinanderzusetzen. Noch müsse, wie die Namen der neuen Minister beweisen, der vorgeschrittenste Liberalismus mit dem abgeschwächtesten (Bethmann-Hollweg) sich vertragen lernen, selbst ein Contingent der Reaction in den beiden alten Ministern übernehmen. Trost genug, daß die beiden liberalsten Minister persönlich weit voranstehen, daß man

ihren Geist für den überwiegenden halten und das Ministerium bei den Namen Auerswald und Patow nennen dürfe. Nun, deshalb sei jeder Liberale zugleich ministeriell; er sei praktisch und gehe nicht über das mögliche Ziel hinaus; er sei loyal und gebe den liberalen Ministern den populären Rückhalt, welcher ihre persönlichen Vorzüge bedeutender mache. Selbst in den größeren Städten überwog dieser Ideengang, vorzüglich in Berlin, was als zuverlässiges Kennzeichen der siegerischen Tagesmeinung gelten konnte. „Ministeriell" drang durch; wer unabhängige, freisinnige, oder anders bezeichnete Wahlen betonte, wurde als unpraktisch oder noch nicht an der Zeit beiseitegeschoben. Nur in wenigen, seit lange im Parteileben hervorragenden Städten erlangten die Unabhängigen gesonderte Wahlmannslisten und einige Erfolge, nirgend jedoch über eine achtbare Minderheit hinaus.

Der Wahlmannstag brachte den Liberalen glänzenden Sieg; im größten Theile des Landes waren ihnen große Mehrheiten zugefallen. Aber in ihrer Mitte war die Personenfrage noch offen. Die Urwähler gehen selten auf die politischen Fragen speciell ein. Sie besprechen die allgemeine Lage, erwägen das politische Vorleben und die persönliche Würdigkeit der Bewerber und lassen sich von ihnen die Richtung andeuten. Verpflichtungen für bestimmte Candidaten werden selten übernommen, und die übernommenen dürfen in der Regel ohne Anstoß aufgegeben werden, wenn die veränderte Lage den abweichenden Entschluß rechtfertigt. Unter den Wahlmännern befinden sich allerdings politisch hervorragende Persönlichkeiten: denn wo ein ausgeprägter Parteicharakter unter den Urwählern sich befindet, treten die Parteien scharf gesondert für und wider ihn ein. Doch die weit überwiegende Zahl läßt sich noch von Ereignissen, Eindrücken und thatkräftigeren Naturen aus einer Schattirung in die andere bestimmen, wenn nur die großen Züge ihrer Gesinnung unverwischt bleiben. Von den Einwirkungen der elftägigen Frist zwischen den beiden Wahltagen hing es ab, ob die „Ministeriellen" ganz unvermischt die Vertretung der Liberalen übernehmen, oder ob sie eine loyale Opposition beigesellt erhalten würden. Absicht und Umstände entschieden für einen unduldsamen Ausschluß der „Unabhängigen". Die Schritte der Regierung,

ihrer unbedingten Anhänger und unbedingten Gegner führten auf verschiedenen Wegen zu demselben Ziele, welches in dem Verhalten der „Unabhängigen“ keinen festen Widerstand fand. In den Vorversammlungen zu den Abgeordnetenwahlen herrschte von Anfang an die Neigung zum Maßhalten: man hatte vielfach mit der Abwehr einer aufdringlichen Reaction, auch heftiger Amtsagitationen gegen die Regierung sich zu beschäftigen. Wohl nirgend gingen die Wahlmänner, wenn sie die politischen Bedürfnisse sachlich anregten, über die Punkte des liberalen Programmes hinaus. Die eigentlich bedeutende Erwägung fiel den persönlichen Candidaturen zu. Da wurden denn in einigen Wahlkreisen, fast nur in Berlin und den Hauptstädten der alten Provinzen, Namen wie Rodbertus, Johann Jacoby, Unruh, Schulze-Delitzsch genannt, ihre Verdienste vor dem Gedächtniß der Wahlmänner aufgefrischt, ihre Wiederkehr und treue Offenheit freudig begrüßt, ihre Entschiedenheit als ein vortreffliches Element anempfohlen. Ueber diese Linien hinaus war die Agitation der „Unabhängigen“ nirgend gegangen — denn das Lob des veränderten Zustandes und den Ausdruck fröhlichen Vertrauens hatten sie mit den übrigen Liberalen gemein —, als in der zweiten Hälfte der Wahltage ein überraschendes Regierungsschreiben eintraf und das Aussehen der Dinge völlig veränderte. Es war ein Circular des Ministers des Innern, welches an die Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und ungewöhnlicherweise auch direct an die Landräthe gerichtet war. Der Minister theilte seine Wahrnehmung mit, „wie bei Gelegenheit der Versammlungen zur Vorbereitung der Wahlen zum Abgeordnetenhause Erwartungen, Wünsche und Hoffnungen zum Ausdrucke gelangt sind, deren Erfüllung die gegenwärtigen Organe der Staatsregierung auf Grund ihrer mit Wissen und Willen der königlichen Macht sich gestellten Aufgabe entschieden abzulehnen verpflichtet sind“. Die angesprochenen Beamten werden beauftragt, „diesen irrthümlichen Meinungen und Ansprüchen und solchen das Maß einer richtigen Würdigung der Verhältnisse und Bedürfnisse überschreitenden Erwartungen auf jedem gesetzlichen Wege überall entgegenzutreten.“ Denn die Regierung sei nicht geneigt, „irgend eine Ausschreitung, wohin sie sich auch richten möchte, zu gestatten“. Die Beauftragten be-

eilten sich, den Erlaß am Tage des Empfanges in den Zeitungen amtlich mitzutheilen. Mit reißender Schnelligkeit glitt er in die Hände der übrigen bei der Wahl betheiligten Beamten. Je nach Lust und Gesinnung begleiteten Einzelne ihn mit Glossen, deren auslegenden Sinn man kaum als unwahr zu bestreiten vermochte. Das neue Ministerium, sagten viele, sei eben nur ein theilweiser Wechsel der Personen, in den Grundsätzen werde nichts geändert. Wer hätte in den geschäftsvollen, zur Entscheidung drängenden Stunden Muße gefunden, das Sinngemäße von dem Uebertriebenen zu unterscheiden. Man übersah, daß der Erlaß in seiner grundsätzlichen Anlage gegen die Extreme von beiden Seiten, also auch gegen das stark hervorgetretene Gegenwirken ungefügiger Beamten gerichtet war, daß wahrscheinlich nur der Abfasser, seiner Neigung folgend, die Worte ungleich zugewogen, die angeblich ausschreitenden Ansprüche mit schwer treffender Schärfe und Ausführlichkeit bedacht und die andere Seite nur leise im Schlußsatze berührt hatte. Vergebens suchte die officiöse Zeitung, welche nunmehr mit verändertem Namen im Ressort Auerswald's geleitet wurde, den Erlaß ruhiger zu deuten. Es war umsonst, daß sie gegen die maßlosen Verdächtigungen der reactionären Blätter eiferte, die rege Wahlbewegung als ein gesundes Zeichen des Volkslebens begrüßte. Umsonst verkündete sie im Namen der Regierung, daß diese, vom Gange der Dinge befriedigt, am wenigsten daran denke, den berechtigten Aeußerungen des Verfassungslebens entgegentreten zu wollen; umsonst deutete sie zuerst auf den Inhalt, brachte sie dann den Wortlaut einer ältern unveröffentlichten Zuschrift Flottwell's an die Regierungspräsidenten (vom 10. November), daß „die Begünstigung extremer oder exclusiver politischer Richtungen bei der den Regierungsorganen obliegenden Thätigkeit für die bevorstehenden Wahlen gänzlich zu vermeiden und zu unterlassen" sei. Die Erläuterungen und Nachrichten blieben wirkungslos gegen das neuere Datum und die Autorität des Erlasses und gegen die noch höhere Autorität der Ansprache des Regenten, welche mit genau berechneter Gleichzeitigkeit in die Welt gesetzt wurde. Denn an demselben Tage, an welchem der Erlaß aus dem Ministerium ging, wanderte das Bruchstück der Ansprache in die Druckerei der reactionären

Zeitung. Abschriften und Inhaltsangaben waren schon Tage vorher vertraulich mitgetheilt worden. Dem Style nach lautete das Bruchstück wie ein Ganzes, und in der Gliederung und Gesammtwirkung entsprach es dem Erlasse. Wohlunterrichtete Personen hatten das Zusammentreffen beider Manifestationen vorbereitet und den Zeitpunkt so bestimmt, daß eine authentische Aufklärung vor den Wahlen kaum zu erwarten stand. Die berechnete Wirkung trat ein. Aber der unmittelbare Erfolg fiel doch nicht der Partei zu, welche die täuschende Anordnung getroffen hatte, sondern den „Ministeriellen". Ihr Anhang wuchs mit dem Anschein der Gefahr, in welcher man den liberalen Theil des Ministeriums schwebend glaubte. Die Führer selbst der „Unabhängigen" wurden von dem Strome der öffentlichen Meinung fortgerissen. In Berlin ließ man es geschehen, daß die von dem Wahlmannskörper angenommene Candidatur Johann Jacoby's um des schlechten Eindrucks willen wieder gestrichen wurde. Rodbertus, Unruh und minder bekannte Männer von gleichartigem politischen Vorleben lehnten ihre Candidaturen ab. Schulze-Delitzsch entsagte im Namen der Schicksalsgenossen, mit denen er Rath gepflogen und beschlossen hatte, für dieses mal auf die Wahl zu verzichten, weil sie durch zuverlässige Auskunft darin bestärkt worden wären, daß ihre Wahl dem Ministerium Schwierigkeiten bereiten würde. Das breslauer Comité für unabhängige Wahlen stellte seine Thätigkeit förmlich ein. Die Menge zollte Beifall. Es sollte bewiesen werden, daß die Elemente der früher demokratischen Partei von der allgemein liberalen aufgesogen, die ehemaligen Führer aber vereinzelte Personen wären. Die Stimme des Grafen Schwerin, welcher den Eintritt der Demokraten als ein erfreuliches Ereigniß begrüßte und so weit, wie die gemeinschaftlichen Interessen, mit ihnen gemeinschaftlich gehen zu wollen und von da ab sie niederkämpfen zu können erklärte, verscholl erfolglos, weil nirgend in diesem Sinne gewirkt war. Fast an keinem Wahltische trat die besondere Candidatur eines „Unabhängigen" der liberalen entgegen, nirgend drang einer von der Linken der Jahre 1848 und 1849 durch, kaum daß sich hier und da im ersten Wahlgange die Stimmen zersplitterten. Mit großen Mehrheiten wurde die Mehrheit des Hauses aus sol-

chen Männern gewählt, welche unbedingtes Vertrauen zum Programm hatten. Die Partei des Kleinadels mußte zusammen mit den verwandten Parteirichtungen an wenigen Vertretern sich genügen lassen. Die frühere Regierungsmehrheit war verweht. Die „Ministeriellen“ ernteten selbst da, wo die reactionären Gegner gesäet hatten. Aber der Samen zukünftiger Irrungen war gelegt. Die ganze Partei der „Unabhängigen“ war unvertreten und ihrer Gesinnung war kein Organ in der Kammer zuertheilt. Die Einsichtigen empfanden und bedauerten jetzt schon den Mangel. Wer nicht über die nächsten Gegenstände hinweg in die Ferne zu sehen vermochte, hatte an den kleinen Mängeln der gegenwärtigen Verwaltung manches auszusetzen. Wem mit dem größern Gesichtskreise zugleich die größere Uebersicht über das Allgemeine eigen war, der sah im tiefern Hintergrunde die jetzt noch unscheinbaren Wolken sich erheben, doch in der Gegenwart schenkte er dem ganzen Sinne der Verwaltung Beifall, durch einige Misgriffe wenig behindert. Nicht jetzige Beschwerden, sondern Gefahren der Zukunft verkümmerten ihm den Genuß.

5.

Der Zweifel und die Spannung der Ungewißheit waren vorüber. Jede neue Post brachte willkommene Nachrichten. Von welcher Seite man den Erfolg der Wahlen betrachtete, in Zusammenstellungen und in Vergleichen bewährte sich der bewußte Gegensatz zu dem Charakter des eben geschlossenen Hauses. Bis auf ein Mitglied, welches zwischen liberal und ultramontan in allen Parteifarben schillerte, waren sämmtliche Doppelwahlen auf bewährte Männer gefallen, und wenn auch nicht von einem durchgereiften Verständniß der Wahlwürde, so zeugte es doch von dem Schwunge der Gemüther, daß Auerswald, Schwerin und Grabow je vier mal, Patow drei mal, meist in ländlichen Bezirken gewählt wurden. Die Häupter der Kleinadelspartei waren an ihren sicherst geglaubten Wahlstätten erlegen: von der frühern Opposition wurden alle wiedergewählt. Die Zahl der theilnehmenden Wähler hatte sich vermehrt, in der breiten Schicht der dritten Klasse beinahe verdoppelt. Aber nicht der Zuwachs allein, sondern

der gleichzeitige Wechsel der Gesinnung unter den frühern Wählern bestimmte das veränderte Verhältniß der Parteien und machte die Niederlage aller altministeriellen und conservativen Fractionen vollständig. Ein solcher Umschwung des Wahlergebnisses unter unveränderten Gesetzen war in Preußen ohne Beispiel und in der wechselreichen Geschichte moderner Parlamente ohnegleichen. Nicht mehr als 110 Abgeordnete der frühern Kammer wurden wiedergewählt, unter ihnen nur 43 von den 231 Mitgliedern der Rechten, und zwar die minder Bedeutenden, welche nicht so starr abgeschlossen waren, wie die hervorragenden Führer; einige hatten sogar das Mandat mit dem Versprechen erkauft, daß sie das Ministerium unterstützen würden. Ergänzt mit den neu Hinzugekommenen zählten alle conservativen Fractionen 44 Mitglieder. Die Zahl der Landräthe, unter denen liberale an Stelle von conservativen getreten waren, verminderte sich von 77 auf 27, die der richterlichen Beamten vermehrte sich gegen die letzten Wahlen beinahe um das Doppelte. Von 48 Verwaltungsbeamten, welche in der frühern Kammer eine dem Ministerium blindlings ergebene Fraction gebildet hatten, wurden nur 5 wiedergewählt, welche sich für Anhänger des jetzigen Ministeriums erklärten. Von den entlassenen Ministern hatten 6 im Hause gesessen: jetzt erhielt nur der frühere Ministerpräsident Manteuffel ein Mandat, aus localer Schonung in seinem Heimatskreise, wo er zugleich mit Patow gewählt wurde. Der jüngere Manteuffel unterlag an vier Orten.

Alle diese Nachrichten trafen nach und nach ein. Freilich meldete man zugleich reactionäre Agitationen von Beamten aller Grade, aber sie machten nicht mehr besorgt wie früher, als der Ausgang ungewiß war, sondern verdoppelten die Freude über den Sieg. In der zuversichtlichen Stimmung erregten sie eine Art von Heiterkeit, als ob die nachzügelnden Beamten die Krisis verschlafen hätten. Der richtige Text der Ansprache des Regenten wurde bekannt. Der Gegensatz gegen das veröffentlichte Bruchstück und seinen entmuthigenden Eindruck bewirkte, daß das Volk jetzt allen Nachdruck auf die verheißenen Reformen legte. Die officiöse Sprache wurde freimüthiger. Die Regierung sprach offen ihre Zufriedenheit mit dem Ausfall der Wahlen aus und ging sogar

der Stimmung ihrer Anhänger einen Schritt voran. Als in einer berliner Nachwahl die Candidatur Diesterweg's, des berühmten Vorkämpfers für rationelle Erziehung, an Aussicht gewann, die reactionäre Partei, für ihre Schulregulative besorgt, in der Person des Candidaten das Unmaß der Ansprüche denuncirte, und selbst die Ministeriellen die kleine Abweichung von der Linie der Hauptwahlen bedenklich fanden, erklärte das Ministerium sich beruhigt. Der Name Diesterweg's deute die berechtigte Forderung der Cultusfreiheit an. Den oppositionellen Keim dieser Candidatur möge man gelten lassen, denn ihr liege nicht an einer unbedingt willigen Kammer; sie brauche eine loyale Unterstützung, und diese sei ihr in den vollzogenen Wahlen reichlich gewährleistet. Aber gegen eine Anknüpfung an die Demokratie von 1848 und 1849 zeigte sie sich noch empfindlich, als der Name von Kirchmann's unter den Vorschlägen der Wahlmänner gelegentlich genannt wurde.

Eine solche Uebereinstimmung zwischen Volk und Regierung in so harmonischer Ruhe, frei von Widerwillen und Enthusiasmus, hatte in Preußen noch nie geherrscht. Die Wirkung kam auch in anderen Zweigen des öffentlichen Lebens zum Vorschein. Die jährlich wiederkehrenden Stadtverordnetenwahlen fanden eine weit regere Theilnahme. Die dem Turnus nach Ausscheidenden wurden in Berlin und auf dem Lande durch liberalere Bürger ersetzt. Man konnte in diesen Tagen lernen, wie allseitig eingehüllt der Bürger inmitten der staatlichen Verhältnisse steht, wie viel von dem idealsten Genusse der Staat ihn entbehren läßt, wenn die öffentlichen Dinge den Ansprüchen zuwidergehen. Auf den Straßen, an Erholungsorten, in Privathäusern lebte man unter leichten Gemüthern, sah man frohe Gesichter. Seit lange wohl war die Neujahrsnacht auf den Straßen Berlins nicht so bewegt und von so heiterem Anstand. Man sah keinen Pöbel, der in solchen Nächten seinen kleinen Unfug zu treiben pflegt. Die Vorübergehenden begrüßten sich brüderlich mit den wohlbekannten Neujahrsrufen. Die Leierkastenträger spielten patriotische Weisen, sammelten wohl gekleidete und gesittete Hörer um sich, und die Geschenke flossen ihnen reichlich zu. Zwischen dem Friedrichs Denkmal und dem Palast des Regenten wogte um Mitternacht die bunte Menge mit

immer sich erneuernden Hoch's. Aus dem Munde gewöhnlicher Leute hörte man das bedeutungsvolle Symbol des Platzes, auf welchem man stand: zwischen dem großen Friedrich und dem Regenten.

Das Volk hatte seine Arbeit gethan; die Geschäfte und Sorgen gehörten jetzt den Staatsmännern. Es fehlte nicht an Gründen zu Besorgnissen, die einige von ihnen wirklich spürten, und nicht die geringste darüber, daß die Regierungspartei nicht in der Mitte zwischen den Oppositionen stand, weil das eine Ende, die liberale Opposition, gänzlich fehlte. Und was mit dem Herrenhause beginnen? Schon sah man die Conservativen sich sammeln. Man vernahm, daß keine Reform des Oberkirchenrathes, keine Revision der Schulregulative zu erwarten wäre. Geldforderungen, Umgestaltungen des stehenden Heeres und der Landwehr wurden angedeutet. Dann kamen wohl auch beruhigende Widerlegungen. Alles dies glitt in den wenigen Tagen fast schattenhaft vorüber. Indessen den festern Kern bildete das Vertrauen auf die Regierung: darauf hin fühlte sich die liberale Mehrheit der Abgeordneten gewählt. Von ihren vorbestimmten Führern gingen Aufträge ein, die Plätze auf der Rechten des Hauses zu belegen. Auch äußerlich, den Sinnen wahrnehmbar wollte man darthun, daß man jetzt eine Regierungspartei sei und seinem Ministerium kräftig durchhelfen wolle. Die Conservativen sollten den Bänken absehen und aus ihrer Gesichtswendung zur Tribüne und zum Präsidenten daran erinnert werden, daß sie in der Opposition gegen die Regierung sich befinden. Eine Auffassung, von der nicht so gering zu denken ist, wie man sie zur Zeit veranschlagte.

Das Ministerium zeigte eine liberale Ungeduld nach dem Beginn der parlamentarischen Thätigkeit. Die Häuser waren auf den 12. Januar, fast den letzten Tag der gestatteten Frist, einberufen; die Vorarbeiten ließen keinen frühern Termin zu. In den Ministerien ging es während der Zwischenzeit lebhaft her, in jedem gab es eine Fülle von Geschäften. Aber die Regierung beeilte sich, noch vor dem Zusammentritt der Häuser in die parlamentarische Sphäre zu gelangen, die Art im voraus zu bezeichnen, in welcher sie die Reformen zu behandeln, das Parlament zu achten und ihre

vielbetonte Initiative zu handhaben gedenke. Aus diesem Geiste entsprang die Einberufung einer parlamentarischen Commission, welche den im Ministerium ausgearbeiteten Entwurf des Ehegesetzes berathen sollte und eine Woche vor der Landtagseröffnung zusammentrat. Die Auswahl der Mitglieder gewährte ein ungefähres Vorbild, wie die Regierung zu beiden Häusern und zu ihren Parteien sich zu verhalten gesonnen war. Eine gleiche Anzahl aus jedem Hause, die Personen anscheinend aus der Mehrheit von leitendem Gewicht, mit Weglassung der äußerst conservativen Parteigänger. Die geladenen Abgeordneten Graf Schwerin, Wentzel, Mathis und Simson erschienen vollzählig, von den „Herren“ lehnte der bedeutendste und wichtigste, Graf Arnim-Boitzenburg, ab mit dem constitutionellen Bedenken, daß der Regierung nicht zustehe, parlamentarische Commissionen einzuberufen.

Noch am Eröffnungstage sah die Menge der Zuschauer die Mitglieder beider Häuser nebeneinander auf dem Wege nach dem Weißen Saale, gewissermaßen wie Gegner an einem unparteiischen Orte sich zusammenfinden. Die erste gesonderte Sitzung zeigte den Antagonismus in seiner ganzen Schroffheit, ehe noch die Häuser constituirt waren. Im Abgeordnetenhause waren die Bänke der rechten Seite belagert; die Masse drängte sich, die angewiesenen Plätze suchend. Immer lichter wurde es nach links hin, wo weit hinten, zusammengeschmolzen und doch zersplittert, die conservativen Fractionen Platz nahmen. Aber das Herrenhaus bot kein verändertes Aussehen. Nur war es zahlreicher besucht, und die Mienen der Mitglieder schienen gespannt oder entschlossen. Noch war kein sachliches Wort gefallen, als die frühern Präsidenten wiederum aus der Urne hervorgingen. Einzelne Mitglieder aber, denen man größere oder geringere Hinneigung zur Regierung zutraute, wurden aus den Commissionen entfernt, in denen sie üblicherweise gesessen hatten. — — —

III.

Anfang und Ende der neuen Aera.

(1873.)

Was in Preußen 1858 sich zutrug, war keine bloße Ablösung der Parteien in der Regierung, wie sie in Ländern von constitutioneller Gewöhnung stattzufinden pflegt, sondern es war ein geschichtliches Ereigniß von ungewöhnlicher Tragweite. Mit alleiniger Ausnahme des Jahres 1848, welches wegen seiner ungewissen und schnell veränderlichen Zustände nicht in Betracht kam, hatte Preußen noch nie zuvor eine liberale Regierung besessen. Jetzt befand sich zum ersten mal die große Mehrzahl des Volkes in Uebereinstimmung mit der leitenden Gewalt, sie erwartete unter der Leitung der Regierung einen maßvollen Fortschritt und sie begrüßte diesen Zustand, welcher den Instincten des preußischen Volkes am meisten zusagt, wie den Anbruch einer neuen Aera; im Volksmunde wurde sogar dieser Name schlechtweg gebraucht. Wenn auch nicht alle Maßnahmen der neuen Regierung gebilligt, sogar Zweifel über die Absicht schon früh laut wurden, so überwog am Anfang doch das Vertrauen und das Ergebniß der allgemeinen Wahlen durfte als der richtige Ausdruck der öffentlichen Stimmung bezeichnet werden. Den Absichten der Wahlen entsprechend bildete sich im Abgeordnetenhause unter der Führung des Herrn von Vincke eine Partei aller Liberalen, welche die entschiedene Mehrheit der Abgeordneten umfaßte und die Unterstützung der Regierung zum Programm erhob. Im Landtage und außerhalb wirkten die Vertreter dieser Partei dafür, daß die Regierung mit keiner Forderung gedrängt wurde. Der Wechsel in den Regierungs-

grundsätzen habe sich durch den freiwilligen Entschluß des Regenten vollzogen; aus Dankbarkeit und Klugheit gezieme sich gleich sehr, dem hohen Willen sich anzuschließen und den Antrieb, anscheinend oder thatsächlich, dort fortwirken zu lassen, woher er gekommen sei. Eingeweihte warnten, daß man nicht, indem man die Regierung drängte, populären Strömungen zu folgen, den Anschein hervorrufen möchte, als ob die Machtverhältnisse in Preußen sich zu verändern begönnen. Es dürfe nirgends schroff hervortreten, daß der königliche Wille mehr als früher gehindert sei. Am preußischen Hofe erhalte sich noch die alte Ueberlieferung, daß die Königsgewalt nicht zu vermindern sei; man dürfe der Regierung bei der ersten Wendung, welche freiwillig von oben her im liberalen Sinne vollzogen werde, nicht zur Last legen, daß sie jene Ueberlieferung verlasse. Man müsse vielmehr in dem bedeutsamen Wechsel die Wege ebnen und die freiwillig gewählte Bahn auch als die bequemste werth machen.

Diesen Mahnungen kam ein allseitig guter Wille entgegen. Die große Mehrzahl war ohnehin befriedigt, im Vergleich mit der eben beendeten Reaction und in dem völlig neuen Gefühle, die Freiheit in geordneten Verhältnissen und unter dem Beifall der Regierung zu genießen. Andere sahen freilich mit Besorgniß den günstigen Augenblick versäumen und einen Zustand einleiten, in welchem die neugewonnene Freiheit nicht durch Bürgschaften des Gesetzes gestützt, nicht durch Anstrengungen des Volkes befestigt, sondern allein durch die Neigungen des Herrschers getragen wurde. Der Wille eines Einzelnen galt ihnen als keine genügend feste Grundlage, auch nicht für die Dauer des Ueberganges. Im Gegensatz zu dem Vertrauen der meisten forderten sie zunächst von den Ministern, und wenn diese auf unüberwindliche Hindernisse stießen, von dem Abgeordnetenhause den Anfang einer Politik, welche durch Entschlossenheit die Freunde anrege und die Gegner entmuthige. Doch als sie mit ihren Wünschen weder hier noch dort durchdringen konnten, beschränkten sie sich, von der Stellung aus, in welche sie gedrängt wurden, die Entwickelung zu beobachten. Sie traten weder in offene Opposition, noch zogen sie sich von dem öffentlichen Leben ganz zurück, sondern im Gegensatz

zu den eben überwundenen schlimmeren Zeiten bekundeten sie durch ihre Theilnahme an der Wahl und auf jede andere Weise, daß sie die Wohlthat des Wechsels anerkannten.

So beschaffen waren die Anfänge der neuen Aera. Vielleicht hat keine Zeit ein zufriedeneres Volk gesehen, als das preußische damals war. Ganz Deutschland erfreute sich des Umschwunges; bis zum äußersten Süden erwachte die Sympathie. Die Grenzen waren plötzlich übersprungen, alle Hoffnungen wendeten sich nach Preußen; nach fast zehnjähriger Unterdrückung fing der nationale Gedanke wieder an, um die Leitung Preußens zu werben. Aber in den ungewissen Anfängen lagen schon die Keime zu den Irrungen, welche unaufhaltsam sich entfalteten und immer größere Kreise ergriffen. Gegenüber den lange eingelebten Gewohnheiten um den Hof mußte die Regierung auf die schwungvolle Theilnahme des Volkes sich stützen, und hierfür fehlte von vornherein die Durchsichtigkeit der Ziele.

In den ersten Monaten schon erhielt die Regierung ohne ihr Hinzuthun, durch den zwischen Oesterreich, Italien und Frankreich ausgebrochenen Krieg, die kostbarste Gelegenheit, den deutschen Beruf Preußens sichtbar zu machen. Der günstige Augenblick wurde durch Zögern versäumt. Preußen erschien zu spät auf dem Felde, und die populäre Nachwirkung des endlichen kräftigen Entschlusses ging gänzlich verloren, weil die Regierung ihre Absichten in ein undurchdringliches Dunkel hüllte. Für den greifbaren Inhalt der nationalen Bewegung war es von der größten Wichtigkeit, welche Stellung Preußen zu den Verlegenheiten Oesterreichs in Italien und zu dessen Beziehungen in Deutschland einnahm, und doch konnte außerhalb der Regierung niemand enträthseln, zu welchen Zwecken die Armee aufgeboten, ob und in welchem Umfange die bessere Einigung Deutschlands in Betracht gezogen wurde, ob unmittelbar nur Oesterreich unterstützt oder gleichzeitig die Leitung in Deutschland verändert werden sollte. Als später patriotische Männer den nationalen Gedanken in eine organisirte Bewegung brachten und im Nationalverein für die Leitung Preußens und den Ausschluß Oesterreichs die öffentliche Meinung vorbereiteten, wußte man nicht, ob die Regierung zu begünstigen oder entgegenzuwirken strebte. Nicht allein

die Aeußerungen einzelner Minister, sondern auch Verwaltungsacte fielen verschiedenartig aus. Bis in die kleinsten Einzelheiten schwankte das Benehmen. In Ermangelung einer erkennbaren Leitung strebten die populären Nationalgefühle mit doppelter Begierde sich bei jedem passenden Anlaß zu äußern, aber von der preußischen Regierung erfuhren sie keine Ermunterung, und obschon sie niemals die gesetzmäßigen Bahnen verließen, hatten sie doch mit der obrigkeitlichen Ungunst zu kämpfen. In Berlin regte der hundertjährige Geburtstag Schiller's zu einer großen nationalen Demonstration an. Der Grundstein zu einem Schiller-Denkmal sollte gelegt und eine öffentliche Feier mit Aufzügen der Gewerke in den Straßen veranstaltet werden. Dazu bedurfte es der obrigkeitlichen Erlaubniß. Lange dauerten die Unterhandlungen, Minister betheiligten sich bei dem polizeilichen Acte, die Erlaubniß wurde in Aussicht gestellt, versagt und wieder in Aussicht gestellt. Erst in den allerletzten Tagen nahm die Regierung selbst die Feier in die Hand, mit der unverhehlten Absicht, eher dem Helden der Literatur als dem Nationalhelden die Huldigung darzubringen.

Drei und ein halbes Jahr war das liberale Ministerium am Ruder, aber noch bis heute ist unbekannt, welchen Leitfaden es in der deutschen Politik befolgte, was es freiwillig oder nur aus Aengstlichkeit verwarf. Von der amtlichen Regierungspolitik erfuhr man nur, daß Preußen eine verbesserte Bundeskriegsverfassung forderte. Auch dieses eingeschränkte Verlangen trat entweder in den preußischen Anträgen schüchtern, oder wenn diese den ganzen Inhalt des Strebens ausdrückten, in unannehmbarer Gestalt auf. In der kräftigen Durchführung einer einheitlichen Kriegsleitung konnten die Keime einer wahren Nationaleinheit gewonnen werden. Aber was die preußische Regierung forderte, trug zunächst ein Moment der Schwächung in sich und führte vom Ziele ab. Das Bundescontingent sollte in zwei Armeen zusammengefaßt und der Oberbefehl der nördlichen Armee an Preußen übertragen werden. Dieser Vorschlag wurde als das Gegentheil deutscher Einigung von nationalen Kreisen mit Mistrauen aufgenommen und man wollte ihn durchaus nicht als den letzten Zielpunkt einer

liberalen preußischen Regierung auffassen. Als jedoch (1861) im Abgeordnetenhause beantragt wurde, in der Adresse an den König diesen Theilungsplan abzulehnen und die oberste Führung des gesammten deutschen Heeres in der Hand Preußens als die allein annehmbare Veränderung zu bezeichnen, widersetzte sich die Regierung dem Beschlusse. Eine Gefahr war zwar, nach der Aeußerung des Ministeriums, mit einem solchen Beschluß nicht verbunden, aber der Regierung war er „im höchsten Grade unerwünscht". Die große Mehrheit lehnte den Antrag ab, in gewohnter Willigkeit gegen die Regierung. Die leitenden Minister waren von nationalen Gefühlen beseelt; niemand zweifelte daran. Aber für die Lösung des nationalen Dranges hat die Regierungspolitik der neuen Aera kein erkennbares Merkmal hinterlassen.

In der innern Verwaltung hat die liberale Regierung durch ihr Beispiel bewiesen, wie viel eine wohlgelittene Regierung zum Behagen des Einzelnen beitragen kann. Die Anfänge jener Periode werden überdies ein dauerndes Zeugniß bleiben für die wichtige Erscheinung, daß das preußische Volk seine vollste Befriedigung im Einverständniß mit einer gesetzestreuen Regierung findet; eine werthvolle Lehre gegen diejenigen, welche über die Oppositionslust des Volkes sich beklagen oder auf dieselbe speculiren. Aus jener Neigung entsprang das Uebergewicht des Vertrauens und der gute Wille, welche der Regierung entgegenkamen. Aber die Wirkungen dieser Stimmung wurden zuerst durch die Unklarheit der Absichten beeinträchtigt, dann durch die Unentschlossenheit der Ausführung allmählich aufgehoben.

Wie während der allgemeinen Wahlen, so blieb es später noch zweifelhaft, ob die Regierung entschlossen war, alle Hindernisse wegzuräumen, welche dem Geiste der Verfassung entgegen wirkten, oder ob sie sich begnügen wollte, auf den alten Wegen die groben Misbräuche abzustellen. Die Ansprache des Regenten ließ verschiedene Deutungen zu, und von den Ministern wurde bald die eine, bald die andere Meinung unterstützt. In der Verwaltung selbst kamen die Folgen der ungewissen Politik zum Vorschein durch Widersprüche, welche das öffentliche Urtheil verwirrten und das Ansehen der Regierung schwächten. Die frühere Regierung hatte mit der

größten Strenge die Beamten dazu angehalten, dem leitenden Willen ihrer Chefs unbedingt zu folgen und als ausführendes Organ ihrer Anweisungen und Absichten zu dienen. Unzweifelhaft hatte die Reaction hierin die Grenzen des Verwaltungsbedürfnisses und des Verwaltungsrechts weit überschritten, aber jetzt riß die entgegengesetzte Praxis ein, weit über das gestattete Maß hinaus. Besonders unter den politischen Beamten traten einzelne in offenen Widerspruch sogar gegen den Geist der Verwaltung, welchen die Ansprache des Regenten unzweideutig angekündigt hatte. Solange Herr Flottwell das Ministerium des Innern leitete, lud man die Schuld auf die Person des Ministers, welcher zwar von redlichem Willen beseelt, aber den bedeutenten Ansprüchen des Amtes und der Lage nicht gewachsen war. Im Ministerium des Innern lag der Schwerpunkt der Verwaltung, zu diesem Ressort gehörten die politischen Beamten, welche die frühere Regierung auch aus den lebhaftesten Parteigängern der Reaction ausgewählt hatte: und gerade hier begegneten die Beamten einer durch Unkenntniß der Verhältnisse gehemmten, durch das hohe Alter gebeugten Energie. Es war ja bekannt, daß Herr Flottwell selbst diese seine Schwäche gegen den Eintritt in das Ministerium eingewendet hatte, und daß er wie früher zum Eintritt, so jetzt gegen seinen persönlichen Wunsch nur durch die Noth der Umstände und aus patriotischem Pflichtgefühl zum Verbleiben sich bewegen ließ. Aber welcher Art war die Noth; gab es keine für das Amt und die Lage geeignete Person? Graf Schwerin war in aller Munde. Durch sein politisches Vorleben und seine persönlichen Eigenschaften galt er vom ersten Tage der Wendung an als der Staatsmann, welcher die politische Richtung der neuen Aera am besten bezeichnete und deren Träger zu werden verdiente. Sein Ansehen im Lande rührte vom Vereinigten Landtage her, wo er gegen das Februarpatent die Ansprüche des Landes auf eine wahre Verfassung besonnen und entschieden vertheidigte und bald an der Spitze der Verfassungspartei stand. Nach der Revolution von 1848 gehörte er zu den ersten, welche der König in das Ministerium berief, aber als er die Schwierigkeiten der Lage übersah, gab er sogleich das Amt auf und behielt seinen Namen unver-

fehrt. Seitdem blieb er der furchtlose Vertheidiger der gesetzlichen und zugesagten Rechte gegen die Reaction, der maßvollen Entwickelung gegen die drängende Ungeduld. Während der ganzen Reactionszeit war er der hervorragende Führer der Opposition in dem parlamentarischen Kampfe, in welchem er als Abgeordneter und wiederholt als Präsident des Abgeordnetenhauses sich bewährte. Seine derbe Ausdrucksweise hatte ihm den Ruf eines energischen, seine Anerkennung der Gegner den Ruf eines gerechten Mannes verschafft, und als sicheres Zeichen seiner Vorzüge galt, daß er trotz seines schroffen Wesens in der unmittelbaren Umgebung die wärmste Zuneigung und im Lande die weitest verbreitete Popularität genoß. In den allgemeinen Wahlen des Jahres 1858 wurde er von vier Wahlkreisen gleichzeitig in das Abgeordnetenhaus und hier wurde er mit sieben Achteln aller Stimmen zum Präsidenten gewählt. Auffällig war, daß in der Bildung des neuen Ministeriums dieser Mann umgangen wurde, und allgemein gab man der Noth der Verhältnisse, welche Herrn Flottwell zur provisorischen Uebernahme und Leitung seines Ressorts bewog, die Auslegung, daß die leitenden Minister den Grafen Schwerin als Amtsgenossen wünschten, aber nicht erlangen konnten. Auch dies zählte man zu den Merkmalen der Unsicherheit. Deshalb nahm man es wie ein bedeutungsvolles Ereigniß auf, als im August 1859 Herr Flottwell zurücktrat und Graf Schwerin das Ministerium des Innern übernahm. Jetzt endlich war das Provisorium vorüber und das Ministerium hatte ein entschiedeneres Aussehen, da die liberale Mehrheit durch den vorzüglichsten Repräsentanten der liberalen Partei und des parlamentarischen Berufes verstärkt war.

Einen wesentlich verschiedenen, fast entgegengesetzten Charakter trug eine Ergänzung des Ministeriums, welche einige Wochen nach dem Eintritt des Grafen Schwerin erfolgte. Ohne irgend ein vorausgegangenes Anzeichen wurde plötzlich der Kriegsminister von Bonin entlassen und Herr von Roon an seine Stelle berufen. Seit dem Anfang der Regentschaft schwebten Verhandlungen über die Reorganisation der Armee; das System des Kriegsministers wurde nicht durchweg in militärischen Kreisen gebilligt, und Herr von Roon war mit Gegenplänen amtlich beschäftigt. Unter

diesen Umständen konnte der Wechsel des Kriegsministers einen blos technisch militärischen Grund haben. Aber eine politische Bedeutung lag im Gegensatz der Personen und in der Art, in welcher der Wechsel sich vollzog. In Preußen pflegt sonst die Entlassung auch nur eines Ministers mit der Umständlichkeit einer Cabinetskrisis behandelt zu werden; dieser Wechsel aber erfolgte in überraschender Eile. Man sagt sogar, daß die übrigen Minister von der Entlassung ihres bisherigen und der Ernennung ihres neuen Collegen erst durch die vollbrachten Thatsachen Kenntniß erhalten haben. Im Publikum zählte überdies Herr von Bonin zu den wenigen Generälen, denen man ein Interesse für liberale Regierungsweise zuschrieb. Für den General von Roon fiel mindestens diese Empfehlung weg, sicher aber haben damals schon seine Collegen an ihm das schneidige und schroffe Wesen gekannt, welches ihn später zu einer so hervorragenden Rolle im Conflict bestimmt haben. Einiges von diesen Misahnungen drang in das Publikum, welches ihn als einen in das Ministerium eingetriebenen Keil bezeichnete; die in den Herren von der Heydt und Simons etwas lässig vertretene Gegenseite habe jetzt ein handelndes Haupt erhalten. Indessen die liberalen Minister beschwichtigten, Herr von Roon selbst legte sich die Rolle der Klammer bei, welche das Ministerium nur noch fester zusammenhalten würde, und die weiteren Volkskreise, welche für jetzt noch mehr mit den allgemeinen Fragen der Verwaltung, als mit den beabsichtigten Veränderungen in der Heeresorganisation vertraut waren, hielten sich an die für sie wichtigere Ernennung des Grafen Schwerin.

Selbst die eigenen Collegen dieses Ministers sollen, wie ich glaubwürdig berichtet bin, damals der Meinung gewesen sein, daß Graf Schwerin über die wichtigsten Differenzpunkte seines Faches und der allgemeinen Politik bestimmte Bedingungen gestellt und Zusagen erhalten habe; kein Wunder, daß Entfernterstehende seinen Eintritt für die Erfüllung eines Programms nahmen und ihre Erwartungen danach einrichteten. Vor allem erwartete man das kräftigste Einschreiten gegen die Beamten, welche sich durch die Ausübung ihres Amtes in einen offenkundigen Gegensatz zum System der Regierung brachten. Der Zwiespalt innerhalb der Verwaltung

verwirrte den Sinn der Regierten und überhäufte die Minister mit Verlegenheiten und Geschäften. Wer in seiner Heimat nach Art der bisherigen Polizeiwirthschaft beeinträchtigt wurde, brachte natürlich seine Beschwerden an den Minister. Graf Schwerin ließ es niemals an Abhülfe fehlen, wenn er angegangen wurde, die ungesetzmäßige oder willkürliche Handlung eines untergeordneten Beamten aufzuheben. Aber der Gang der Verwaltung und das Ansehen der Regierung litten gleichmäßig Schaden, solange zwei Systeme um die Herrschaft miteinander zu kämpfen schienen. Besonders auffällig traten einige Spitzen der Provinzialbehörden und andere politische Beamte hervor, deren Benehmen geradezu feindselig und nur dadurch erklärlich war, daß sie der liberalen Regierung keine lange Dauer und in der Gegenwart nicht die Kraft zutrauten, die widerstrebenden Beamten zum Gehorsam zu zwingen oder aus den Aemtern zu entfernen. Gegner und Freunde nahmen es für ein Zeichen der Schwäche, daß die Minister einen solchen Widerstand nicht durch Entfernung der Personen brachen, sondern in einen lästigen Einzelkampf gegen die Maßregeln sich einließen. Die Minister rechtfertigten ihr Verhalten damit, daß sie mit Umsicht und Ausdauer das Ziel gleich sicher zu erreichen hofften und die mildere Weise einem tief einschneidenden Wechsel vorzögen. Im Volke aber glaubte man an Hindernisse, welche das entschiedenere Vorgehen nicht gestatteten. Hierfür sprach nicht allein die sonst unerklärliche Nichtachtung der Gründe, welche im augenfälligen Staatsinteresse die Einheit der Verwaltung forderten, sondern auch die Duldung und bescheidene Rolle, welche die Minister in der Gesetzgebung einem an sich unmächtigen Factor gegenüber sich auferlegten.

Vom ersten Tage an hatten das Ministerium und das System der neuen Aera in der Partei des Kleinadels einen unversöhnlichen Gegner. Die endliche Einsetzung der Regentschaft empfand die Partei als eine Niederlage, aber sie glaubte an keine lange Dauer des neuen Zustandes. Aus den begleitenden Umständen und aus ihren Nachrichten vom Hofe schöpfte sie Hoffnung. Sie war mit den Bewegungen des Hofes genug vertraut, um aus gewissen Anzeichen auf die Grenzen zu schließen, welche von oben her dem System gezogen waren. In der strengen Durchführung einer

gesetzmäßigen Verwaltung hatten die Minister offenbar freie Hand, den Personen gegenüber waren sie beschränkt. Schon in der Zusammensetzung des Ministeriums lag die Beschränkung ausgedrückt, indem es gewiß nicht mit dem Willen der Minister geschah, daß der Eintritt des Grafen Schwerin verzögert und das Provisorium unter Herrn Flottwell verlängert, daß Herr von Bonin entlassen und Herr von Roon berufen wurde, daß der Präsident Wentzel, der nächst dem Grafen Schwerin hervorragendste Vertreter der parlamentarischen Mehrheit, nicht in das Ministerium gelangen konnte, obschon das Justizportefeuille des Herrn Simons jeden Augenblick sich erledigen ließ und Herr Wentzel in allen Beziehungen der geeignete Mann war. Die Unbotmäßigkeit hoher Beamten war der Partei ein sicherer Beweis dafür, daß der Kampf frei stand. Das Herrenhaus war zum Widerstand in solchen vorübergehenden Zuständen organisirt, und die Partei machte kein Hehl daraus, daß sie die Kraft der Organisation gegen die populären Bestrebungen versuchen wollte. Der Versuch gelang. Mit geringfügigen Ausnahmen unterlagen alle liberalen Gesetzesvorlagen im Herrenhause, und die Ziele wurden vereitelt, über welche die Regierung und das Abgeordnetenhaus ohnehin auf den mäßigsten Grundlagen sich verständigt hatten. Auf diese einfachste Weise wurden die weit verbreiteten Forderungen beseitigt und die Regierung schien gegen die regelmäßig wiederkehrenden Niederlagen wenig empfindlich zu sein. Der grundsätzliche Zwiespalt, welcher seinem Inhalt nach einen Conflict zwischen der Regierung und einem Factor der Gesetzgebung bildete, schien von der Regierung nicht in diesem Lichte aufgefaßt zu werden. Neben der Organisation des Kleinadels im Herrenhause hatte das Verfassungsgesetz der monarchischen Autorität gegen die Gefahr des Conflicts die freie und unbeschränkte Ernennung von Mitgliedern vorbehalten; jetzt war es an der Zeit, das Herrenhaus durch regierungsfreundliche Mitglieder zu ergänzen, aber das wirksame und naheliegende Mittel blieb unbenutzt, obschon das Verwerfen der Regierungsvorlagen sich zur Regel ausgebildet hatte. Wie viel jedoch der bloße, aber energische Wille der Regierung gegen diese Opposition vermochte, zeigte sich bei einer bedeutenden Gelegenheit.

Die Beschwerden über die Ungleichheiten der Grundsteuer

waren von sehr altem Datum, die Provinzen gegeneinander, Kreise derselben Provinz, Einwohner derselben Kreise und ländliche Nachbarn klagten wegen Ueberbürdung. Seit dem Jahre 1818 war die Einführung einer allgemeinen Grundsteuer und die Aufhebung aller Freiheiten gesetzlich zugesagt, das königliche Wort war in gleichem Sinne wiederholt verpfändet. Das erste Unternehmen der Regierung wendete sich dieser Aufgabe zu; die liberale Regierung hatte jeden Anlaß zur schleunigen Lösung, da es gleichzeitig galt, Privilegien zu beseitigen, Ungleichheiten zu heben, eine wichtige Einnahmequelle erträglich und um einiges ergiebiger zu machen. Die Aufhebung der Privilegien aber rief den heftigsten Widerstand des Herrenhauses hervor. In erster Linie fühlte dasselbe als seinen eigensten Beruf, bedrohte Privilegien zu schützen; auf der Rückzugslinie hielt es für eine wichtige Sorge, mindestens die Vermögensinteressen der Privilegirten durch reichliche Entschädigungen zu wahren. Die Regierung hatte mit großer Mühe das Abgeordnetenhaus für weitgehende Zugeständnisse in der Entschädigung gewonnen, dennoch war der erste Versuch an der abweisenden Haltung des Herrenhauses gescheitert und der in der nächsten Session wiederholte Versuch begegnete hier einem gleich schroffen Widerstande. Um das Schicksal dieser Vorlagen spitzten sich die Gegensätze ungewöhnlich scharf zu. Auf Seiten des Herrenhauses kam zu der politischen Abneigung die persönliche Empfindung, weil die meisten und entscheidenden Mitglieder dem kleinen Adel der östlichen Provinzen angehörten und an den bedrohten Privilegien unmittelbar betheiligt waren. Auf der andern Seite drängten nicht nur die vielfachen Rücksichten, welche ich bereits erwähnt habe, sondern die Regierung fügte noch ein neues Motiv hinzu, welches sogar die militärischen Interessen an die glückliche Lösung der Aufgabe fesselte. Die Bedürfnisse des Heeres sollten erhöht, die neuen Mittel aus den Erträgen beschafft werden, welche die Gesetze über die Grund- und Gebäudesteuer in Aussicht stellten. So brachte die Regierung die Bedürfnisse der Armee in Zusammenhang mit der beabsichtigten Steuerreform. Den vereinten Rücksichten gegenüber fiel die gewohnte Nachsicht weg, der königliche Wille selbst kam zum unzweideutigen Ausdruck, und die bis dahin

in der Mehrheit des Herrenhauses erhaltene Disciplin der Parteigenossen lockerte sich. Nur die starrsten Vertreter hafteten an dem Parteispruch, daß das Herrenhaus breche, aber nicht biege, und forderten die Entscheidung für die „Heiligkeit der wohlerworbenen Rechte“ heraus; die Mehrzahl sorgte für eine gute Entschädigung und ging der gefährlichen Probe aus dem Wege. Ohnehin hatte die anderweite Entwickelung für den Kampf der Partei einen günstigern Boden bereitet. Das Ministerium wurde, mindestens in der bisherigen Regierungsweise, bereits durch die veränderte Stimmung der Kreise bedroht, von deren Vertrauen es bis dahin getragen war.

Diese hatten jeden möglichen Anstoß sorgfältig verhütet und der Regierung die ausschließliche Initiative überlassen. Aber die Geduld fing an zu ermüden, als die Monate hingingen und auch im zweiten Jahre kein ernstlicher Schritt zur Sicherung des neuen Zustandes geschah. Auch nach der Ernennung des Grafen Schwerin dauerten alle Ungewißheiten fort. Die Verwaltung nach Gesetzen wurde befestigt, aber die Fortschritte der Gesetzgebung stockten, und außer der bessern Gewöhnung wurde für die Zukunft wenig gewonnen. Das Mistrauen wuchs, als man wahrnahm, daß man in entscheidenden Kreisen die größere Aufmerksamkeit der Reorganisation und den Mehrbedürfnissen der Armee zuwendete und daß das liberale System von jenem Hauptziel in Abhängigkeit gerieth. Je mehr sich die anfangs unbestimmten Umrisse des Reorganisationsplanes verdeutlichten, je weiter die Verhandlungen um die Geldbewilligung vordrangen, um so bedeutungsvoller trat der Sinn hervor, welcher in dem Wechsel des Kriegsministers und in der Person des Herrn von Roon ausgedrückt lag. Von der Art, in welcher dieser Theil der Geschäfte betrieben werden sollte, erhielt man einen Vorgeschmack, als die Regierung im Landtage sich Mittel zu blos vorübergehenden Bedürfnissen der Armee bewilligen ließ, unter den bündigsten Zusicherungen, daß keinerlei definitive Einrichtung geschaffen werden sollte, draußen aber mit denselben Mitteln im militärischen Sinne definitive Heereseinrichtungen geschaffen und in öffentlicher Feier als solche angekündigt wurden. Die Besorgniß verbreitete sich, daß, nach einer

nicht unbekannten Taktik, ein vorübergehender liberaler Zustand zur Aufbürdung neuer Lasten ausgenützt werden sollte. Zwei Nachwahlen im Jahre 1860 waren sichtbare Beweise der veränderten Stimmung. Kurz hintereinander wurden Herr Waldeck in Bielefeld, Herr Schulze-Delitzsch in Berlin zu Mitgliedern des Abgeordnetenhauses ernannt. Beiden Männern hat der Ruf ihres verdienstlichen Wirkens und das Ansehen der Person zu den Mandaten verholfen, aber immerhin zeigten die Wahlen die gegen 1858 veränderte Stimmung an. In den Wahlcollegien saßen noch dieselben Wahlmänner und beide Abgeordnete gehörten zu den Mitgliedern der Nationalversammlung von 1848, welche in den letzten allgemeinen Wahlen aus patriotischen Rücksichten fern gehalten wurden und sich selbst fern hielten. Unzweifelhaft wurde ihre jetzige Wahl durch Rücksichten derselben Gattung, doch entgegengesetzten Sinnes bestimmt.

Am längsten behauptete sich im Abgeordnetenhause der Charakter, welchen der Geist der allgemeinen Wahlen ausgeprägt hatte. Die Misstimmung brach ab und zu sogar in den öffentlichen Verhandlungen durch, aber die Mehrheit versagte keine Hülfe und bereitete keine Verlegenheit, wenn der Bestand des Ministeriums auch nur entfernt berührt werden konnte. Anders jedoch, als in den Beschlüssen der Mehrheit zum Ausdruck kam, sah es unter den einzelnen Mitgliedern und in den Versammlungen aus, in denen die öffentlichen Beschlüsse vorbereitet wurden. Ganz zufrieden mit dem Gange der Politik waren nur Wenige. Immer deutlicher trat hervor, daß die leitenden Minister in der Ausführung ihrer Politik keine freie Hand hatten und Bedingungen unterworfen waren; sie verdienten Dank, daß sie den schwierigen Geschäften der Vermittelung sich unterzogen, aber sie leisteten offenbar im Nachgeben mehr, als im Erlangen. Viele Mitglieder der Mehrheit erblickten eine erhebliche Gefahr für die Zukunft darin, daß auch die Mehrheit ohne einen gewissen Leitfaden auf den ungewissen Wegen folgte. Sie waren nicht abgeneigt, auf die immer dringenden Ansprüche einzugehen und selbst in eine durchgreifende Erledigung der Armeereorganisation einzutreten, aber sie verlangten, daß die liberale Partei, welche die Mehrheit des Abgeordneten

hauses bildete, die unbestreitbaren Bedürfnisse des Landes in einem Programm zusammenfasse und das Ministerium zur Durchführung desselben verpflichte. Der hierauf gerichtete Antrag wurde aus „Gründen der Opportunität“ von den Parteigenossen abgelehnt, aber seitdem herrschte der Zwiespalt in den Reihen der liberalen Mitglieder unausgeglichen, obschon äußerlich die Mehrheit in ihrem ursprünglichen Umfang vereinigt blieb. Zum offenen Ausbruch kam der Zwiespalt am Beginn in der letzten Session (1861), als bei Gelegenheit der Adresse die Verhandlungen über die Reform der Bundeskriegsverfassung geführt wurden, welche ich bereits erwähnt habe. Die Ansicht, daß die Reform nur annehmbar wäre, wenn der Oberbefehl über die gesammte Bundesarmee ungetheilt in die Hände Preußens überginge, hatte die große Mehrheit des Abgeordnetenhauses, vermuthlich auch den Beifall des Ministeriums für sich.*) Die bekannten Hindernisse bestimmten die Regierung, den Antrag, mit dessen Annahme zwar keine Gefahr verbunden wäre, doch „als im höchsten Grade unerwünscht“ zu bezeichnen, und diese Bezeichnung veranlaßte die große Mehrheit, unter ihnen sogar den ursprünglichen Antragsteller selbst, sich zuletzt gegen den Antrag zu entscheiden. Aber 44 Mitglieder der Mehrheit, welche nicht mehr wie bisher die Nothwendigkeit des Ministeriums als alleinige Richtschnur sich dienen lassen wollten, hielten an dem Antrage fest und ließen den beabsichtigten Wendepunkt unzweideutig erkennen, indem sie, obschon sie wegen ihrer geringen Zahl Hindernisse der Geschäftsordnung überwinden mußten, einen namentlichen Aufruf herbeiführten und mit ihren Namen für den Antrag stimmten. Einige von ihnen, 14 an der Zahl, hielten es für angemessen, fortan auch die Vorberathungen in einer gesonderten parlamentarischen Vereinigung zu führen. Der Rest behielt zwar die äußere Fractionsgemeinschaft bei, aber der innere Zusammenhang löste sich auf. Am Schlusse der Session,

*) Es ist gestattet anzunehmen, obschon ich keinen bestimmten thatsächlichen Beweis dafür in Händen habe, daß die wenige Monate später erfolgte Entlassung des Ministers der auswärtigen Angelegenheiten, Herrn von Schleinitz, an dessen Stelle Graf Bernstorff berufen wurde, unmittelbar mit den verfehlten Verhandlungen über die Reform der Bundeskriegsverfassung zusammenhing.

welche zugleich den Schluß der Legislaturperiode bildete, wurde gewissermaßen das Urtheil über die bisherige Regierungspolitik in einer Hauptentscheidung zusammengefaßt, und es zeigte sich dabei, wie weit die Regierung und die Mehrheit, sowie die einzelnen Mitglieder der Mehrheit von einander sich entfernt hatten.

Den brennendsten Punkt in den Verhandlungen dieser Session bildeten von Anfang an die Geldforderungen, welche die Regierung im Militäretat für die Bedürfnisse der Armeereorganisation mit erhöhten Summen erneute. Lange schwebten die Verhandlungen, aber alle Versuche der Verständigung mislangen, es war keine auf beiden Seiten annehmbare Grundlage für ein Gesetz zu gewinnen, welches die Reorganisation endgültig abschlösse. Das nächstliegende Hülfsmittel war eine abermalige vorübergehende Bewilligung für die Bedürfnisse des einen Jahres, welche nach der ausdrücklichen Zusicherung der Regierung zu keiner endgültigen Durchführung der Reorganisation dienen und den zukünftigen Landtagen keine auch nur moralische Verpflichtung auferlegen sollte. Die Regierung ließ sich hierzu bereit finden, aber gegen diesen ohnehin verfänglichen Ausweg sprach die nicht wegzuleugnende Erfahrung, daß die Militärverwaltung mit den gleichartigen Bewilligungen des vorigen Jahres den gleichartigen Zusicherungen entgegen Theile ihres Reorganisationsplanes definitiv eingerichtet hatte und schon jetzt unmöglich schien, dieselben rückgängig zu machen. Dennoch fand sich für die Vermittelung kein besserer Plan, und es standen, abgesehen von untergeordneten Einzelheiten, die Gegensätze sich gegenüber, daß die Forderung zur endgültigen Reorganisation, daß sie nur zu vorübergehenden Bedürfnissen dieses neuen Jahres bewilligt, daß sie gänzlich versagt und die Regierung gezwungen würde, zuvor über die Grundlagen der Reorganisation sich zu verständigen. Es ist bezeichnend, daß für die vermittelnde Auskunft nur eine ganz knappe Mehrheit zu Stande kam, während für die definitive Bewilligung einige unbedingte Anhänger und alle conservativen Gegner mit den Ministern zusammenstimmten und es auf nicht mehr als 98 Stimmen brachten. Nahezu die Hälfte des Hauses und unter den liberalen Abgeordneten gewiß die Meisten wollten jetzt, selbst auf die Gefahr einer Ministerkrisis, eine endgültige Lösung und

als Theil derselben eine entschiedene Politik, welche endlich von der Gesetzgebung den Bann der Unfruchtbarkeit löse und die vertagten Reformen wirksam einleite.

Dies war die günstigere Gelegenheit, welche die Mehrheit des Herrenhauses herankommen sah, als sie in der Grundsteuerfrage vor dem ausdrücklichen und persönlichen Willen des Königs zurückwich. Im Gegensatz zu dem Wortlaut und Inhalt der Beschlüsse billigten ihre Wortführer jede Maßregel, welche nicht anders als für eine dauernde Einrichtung der Reorganisation aufgefaßt werden konnte. Noch zu dem letzten Beschlusse, welchem das Herrenhaus in der Fassung des Abgeordnetenhauses beizutreten gezwungen war, fügten sie die Aufforderung hinzu, daß die Regierung dennoch die bewilligten Gelder zur endgültigen Durchführung ihres Reorganisationsplanes verwenden möchte; für den voraussichtlichen Conflict boten sie den Beistand des Herrenhauses an. Unter solchen Vorgängen endete die Legislaturperiode, welche mit so schönen Aussichten begonnen hatte. Nach wie vor standen die beiden Häuser des Landtages im schroffen Gegensatze zueinander, aber ihr Verhältniß zur Regierung war wesentlich verändert. Das Herrenhaus war zum Beistande bereit für die Lösung der Aufgabe, welche die Regierung am meisten zu beschäftigen schien. Das Abgeordnetenhaus dagegen, welches am Anfange der Legislaturperiode vertrauensvoll der Regierung gefolgt war, bot am Schlusse untrügliche Anzeichen, daß die Regierung ohne völlig veränderte Politik nicht ferner auf eine Mehrheit rechnen konnte.

Im Volke war die Umstimmung noch allgemeiner. Zu den wiederkehrenden allgemeinen Wahlen organisirte sich durch das ganze Land die liberale Partei für die Wahl von Abgeordneten, welche der Regierung nur gegen eine kräftige deutsche Politik und ein entschiedenes Handeln in Preußen ihre Unterstützung geben sollten, und die Richtung dieses Handelns bezeichnete ein Programm, welches die dringendsten Forderungen bezeichnete und eine völlige Reform des Herrenhauses als die erste aller Forderungen an der Spitze trug. Das Misverhältniß zwischen Ansprüchen der Wähler und den Absichten der Regierung trat scharf hervor in der Verordnung, welche kurz vor dem Beginne der allgemeinen Wahlen eine Reform des

Herrenhauses festsetzte, daß in Zukunft statt je zwei wegsterbender Mitglieder nur Ein Mitglied aus dem Verbande des alten und befestigten Grundbesitzes präsentirt, demnach die Mitgliederzahl dieser Kategorie in etwa 15—20 Jahren auf die Hälfte herabgedrückt werden und überdies schon der fünfzigjährige Besitz in derselben Hand statt des hundertjährigen zur Präsentationswahl berechtigen sollte. Die Verordnung war vermuthlich darauf berechnet, das allgemeine Verlangen zu beschwichtigen, sie brachte aber die entgegengesetzte Wirkung hervor; man schloß daraus, mit wie geringen Abschlagszahlungen die Regierung entgegenzukommen bereit war. Die allgemeinen Wahlen aber bestätigten den Zug der neuen Bewegung. Die ihr zu widerstreben suchten, sahen sich schon in den Wahlversammlungen völlig verlassen. Ueber zwei Drittel aller Gewählten waren zu den Bedingungen des Programms verpflichtet. Von denjenigen Mitgliedern der frühern Mehrheit, welche nicht energisch der neuen Bewegung sich anschlossen und das neue Programm annahmem, gelangten nur wenige, denen das persönliche Ansehen und das Andenken ungewöhnlicher Dienste zur Seite stand, in das Abgeordnetenhaus und sie fanden sich dort völlig vereinzelt.

Das neue Abgeordnetenhaus verhandelte in einem lebhaftern Tone und bekundete ein von der Stimmung der Minister unabhängiges Temperament. Gleich während der ersten Sitzungstage und vor der Erledigung anderer Geschäfte wendete es sich der deutschen Verfassungsfrage in mehrfachen Formen zu. Aber noch war kein wesentlicher Streitpunkt hervorgetreten, nicht einmal der Kern der Gegensätze berührt, als das Ministerium einen an sich untergeordneten Anlaß benützte, um eine Krisis herbeizuführen. Es handelte sich darum, ob eine stärkere Zerlegung der Etatsposten in getrennte Titel an dem gegenwärtigen oder erst an dem nächstjährigen Budget vorgenommen werden sollte. Die Regierung verlangte den Aufschub, eine Mehrheit von 28 Stimmen beschloß die sofortige Abänderung. Die Dringlichkeit war als eine geschäftliche erläutert worden, die Minister aber fanden in der Versagung des Aufschubes den Ausdruck eines ungenügenden Vertrauens und baten um ihre Entlassung. Das Gesuch wurde ab-

gelehnt, weil die Entlassung nicht entsprechen würde dem Vertrauen, in welchem das Ministerium bei dem König, und der Achtung, in welcher es bei dem „wohldenkenden Theile der Nation" stände. Das Ministerium blieb im Amte und zum Vorschlag weiterer Maßregeln aufgefordert, bewirkte es die Auflösung des Abgeordnetenhauses. So weit gingen alle Minister einig zusammen und Herr von der Heydt war es, welcher, vermuthlich als ältester unter den anwesenden Ministern, den Bericht hierüber im Abgeordnetenhause abstattete und die Auflösungsordre sofort verlas. Von da ab entwickelte sich, wie ich nach glaubwürdigen Nachrichten mittheile, unter den Ministern eine Spaltung, in welcher die Herren von der Heydt und von Roon zur Minderheit gehörten. Die Mehrzahl entwickelte in einem Immediatbericht die Bedingungen, unter denen allein sie glaubten, mit ersprießlicher Wirksamkeit im Amte bleiben zu können. Ehe sie hierüber beschieden waren, wurde unter Mitwirkung des Herrn von der Heydt der damalige Präsident des Herrenhauses, Prinz von Hohenlohe Ingelfingen, zum stellvertretenden Präsidenten des Ministeriums ernannt und in Abwesenheit des Fürsten von Hohenzollern als thatsächlicher Leiter der Geschäfte eingeführt. Der Posten war nach den bisherigen Ueberlieferungen neu und kam unerwartet. Die Minister aber, welche die Bedingungen ihres Verbleibens vorgetragen hatten, schlossen aus der unerwarteten Schöpfung des neuen Postens, aus der Wahl der Person und aus der Art der Berufung, daß die Bedingungen abgelehnt wären und erneueten ihr Entlassungsgesuch, weches nunmehr, wenige Tage nach der Ablehnung des ersten Gesuches und der hierauf herbeigeführten Auflösung des Abgeordnetenhauses bewilligt wurde. Die Herren von der Heydt, von Roon und der unlängst erst ernannte Graf Bernstorff gingen in das neue Ministerium über, welches sonst aus unbekannten Namen nach dem Sinne des Herrn von der Heydt zusammengesetzt war.

So endete die neue Aera. Zu den unerfüllten Hoffnungen und ungelösten Aufgaben kam die verworrene Lage der Armeereorganisation, welche durch den Widerspruch zwischen den Worten und Handlungen, den Gesetzen und den Thatsachen die Gefahr eines Conflicts nahe brachte.

IV.

Polizeigewalt und Rechtsschutz in Preußen.

(1861.)

Vor vierzig Jahren, in der bekannten Periode der ersten Umkehr, fing die Gesetzgebung an, der Verwaltung die Hand zu stärken. So sorgfältig die älteren Gesetzbücher die Rechtsherrschaft vorbereitet hatten, so treu die Gesetze von 1808 und der nachfolgenden Jahre diesem Geiste geblieben waren, ebenso systematisch und durchdacht wurde von den zwanziger Jahren ab die richterliche Macht immer mehr eingeengt und die verwaltungsmäßige Entscheidung immer mehr begünstigt. Anfangs ging man behutsam mit einigen Gegenständen vor, deren Zusammenhang mit der Politik nicht klar ersichtlich war oder welche auf der schwankenden Grenze zwischen Rechtsweg und Verwaltung standen. Dann schritt man zu einer breiten und principiellen Auslegung der ältern Gesetze, namentlich legte man das Allgemeine Landrecht in diesem Sinne aus. Viele Gesetze folgten, welche einzelne Streitgegenstände der Verwaltung überwiesen. Endlich stellte ein Gesetz aus dem Jahre 1842 (vom 11. Mai) das Programm des Polizeistaats auf, dessen leitender Gedanke darin besteht, daß Beschwerden über polizeiliche Verfügungen jeder Art, sie mögen die Gesetzmäßigkeit, Nothwendigkeit oder Zweckmäßigkeit derselben betreffen, lediglich vor die vorgesetzte Dienstbehörde gehören. Nur wer ein Privilegium oder ein contractliches Recht aufzuweisen hat, welches von der polizeilichen Anordnung verletzt wird, kann den Weg zum Richter finden; die Berufung auf die allgemeinen Gesetze, auf die verbürgten persönlichen Rechte, auf das Eigenthum öffnet den Weg zum Richter nicht. Die

Tragweite dieser Bestimmung findet ihren Maßstab an dem Umfange der polizeilichen Thätigkeit. Die Wahrung des öffentlichen Interesses gehört zum Amte der Polizei. Die eigentliche Polizeibehörde kündigt schon durch ihren Namen an, daß ihr Amt ganz und gar in das geheiligte, dem Richter unzugängliche Gebiet fällt. Aber der Glanz der Unnahbarkeit verbreitet sich über alle Obrigkeiten. In irgend einem Zweige der Verwaltung hat jede Behörde in Preußen das öffentliche Interesse zu wahren, und in dieser Eigenschaft gebühren ihr rechtmäßig die Befugnisse der Polizei. Andere Amtsübungen lassen sich so weit dehnen und deuten, bis sie in dieses Bereich hineingelangen. Nehme ich die Polizei im weitern Sinne, so darf ich ohne Uebertreibung sagen, daß bei uns der öffentliche Verkehr fast gänzlich und daß die größere und wichtigere Hälfte der persönlichen Rechte unter ihrer Aufsicht steht und ihrer Macht verfallen ist. Will ich den engen Raum meiner Geburtsstadt verlassen, so entscheidet an dem neuen Wohnorte die Polizei, ob der Aufenthalt mir zu gestatten sei. Sie gibt, verweigert und entzieht mir die Erlaubniß zu einer großen Anzahl der wichtigsten Gewerbebetriebe. Sie schreibt mir vor, ob und wie ich mein Grundstück bebauen darf, sie prüft den Plan, sie gestattet oder verwirft bauliche Veränderungen, welche ich an meiner Wohnung vornehmen will, sie genehmigt oder verweigert mir die Anlage einer Fabrik, die Aufstellung von Maschinen, sie gewährt oder untersagt mir, neue Ansiedelungen zu errichten. Sie führt die Wege über meine Felder, legt Gräben und Kanäle auf meinem Grund und Boden an. Sie dringt in meine häuslichen Verhältnisse, beaufsichtigt meine Führung, die Erziehung der Kinder, den Schulbesuch, den religiösen Unterricht. Sie bewacht mich in den Vereinen. Sie bestimmt meinen Beitrag zu den Schul- und Pfarrlasten. Sie dringt bald als Steuerbehörde, bald als Sicherheitsbehörde in mein Haus, stellt Nachforschungen an.

Ich würde alle denkbaren Lagen des Alltagslebens erschöpfen müssen, wenn ich die praktische Bedeutung der aufgeführten Thätigkeiten ins einzelne ausführen wollte. Doch ich darf voraussetzen, daß jeder Preuße an sich selbst oder an dem Schicksal eines Freundes oder Nachbarn Gelegenheit gehabt hat, über die Mitwirkung der

Polizei in den Privatangelegenheiten des Bürgers nachzudenken. Vor einem Eingriffe in meine Privilegien muß sie sich hüten; aber das allgemeine Landesgesetz hilft mir nicht zu meinem Rechte, wenn die vorgesetzte Behörde sich nicht meiner annimmt. Das Ohr des Richters bleibt meinen Klagen verschlossen, und ich habe kein Mittel, die Untersuchung der Thatsachen zu fordern, aus welchen ich den gesetzwidrigen Eingriff in meine Rechte nachweisen zu können glaube. Zur Erläuterung mögen einige Beispiele dienen, welche ich nicht ersonnen habe, sondern aus dem überreichen Vorrathe wirklicher und wohlbeglaubigter Vorfälle entnehme.

Ein Zimmermeister hatte ein Haus gebaut. Die Polizei erklärte die obern Geschosse für vorschriftswidrig. Die Rüge entsprang aus einer Vorschrift, welche sie selbst während des Baues erlassen hatte. Sie gibt dem Zimmermeister auf, den Bau der obern Geschosse umzuändern, droht eine Strafe von 10 Thalern an, treibt sie ein und erzwingt durch fortgesetzte, steigende Strafen die Umänderung.

Die Regierung hatte einer Dampfschiffahrtsgesellschaft auf fiscalischem Boden einen Platz zum Schiffbau eingeräumt. In angrenzender Nachbarschaft an der Baustelle besitzt ein Kaufmann einen Ausladeplatz, welcher nach der Uferseite mit einem Bollwerke und Vorrichtungen zum Ein- und Ausladen von Kaufmannsgütern versehen, von den übrigen Seiten aber umzäunt und nur durch einen verschließbaren Thorweg zugänglich ist. So besitzt und benutzt der Kaufmann den eigenthümlich ihm zugehörigen Platz, und hält ihn mit polizeilicher Genehmigung seit länger als zwanzig Jahren unter Verschluß. Jetzt will die Dampfschiffahrtsgesellschaft zu der ihr eingeräumten Baustelle freien Zutritt haben. Ihr Director wendet sich an die Polizeidirection, diese geht auf die Sache ein. Sie eröffnet dem Kaufmanne, daß ein öffentlicher Weg über seinen Ausladeplatz führe, und daß er den Durchgang der Dampfschiffahrtsgesellschaft zu gestatten und das Thor zu diesem Zweck zu öffnen habe. Da der Eigenthümer seinen Ausladeplatz immer noch nicht freigibt, läßt die Polizei das Thor sprengen und verschafft der Dampfschiffahrtsgesellschaft den Weg durch Hülfe zweier Gensdarmen.

Ein Gutsbesitzer liegt mit der Dorfgemeinde wegen eines Brunnens in Streit. Die Einwohner hatten von Urzeiten her aus demselben geschöpft. Jetzt behauptet der Gutsbesitzer, der Brunnen liege auf seinem Grund und Boden, und er will die Gemeinde von der Mitbenutzung ausschließen. Die Gemeinde weist nach, daß der Brunnen auf der Dorfaue liegt, und setzt den Besitz fort. Eines Tages läßt der Gutsbesitzer den Brunnen zuschütten. Der Landrath kommt während des Zuschüttens zufällig ins Dorf, erfährt den Streit und reist wieder ab. Ein Gemeindemitglied, welches aus dem Brunnen geschöpft hatte, klagt auf Wiederherstellung, hört aber im Proceß, der Gutsbesitzer, welcher zugleich Polizeiobrigkeit des Ortes war, habe beim Zuschütten des Brunnens nicht als Gutsbesitzer, sondern als Polizeibeamter gehandelt. Er habe den Brunnen zugeschüttet, weil der Weg breiter gemacht werden müsse, und überdies Kinder in den Brunnen hätten fallen können. Der Landrath habe mündlich diese obrigkeitliche Anordnung genehmigt. Damit war die Sache der Gewalt des Richters entzogen.

Zwei ländliche Nachbarn stehen im Streite. Der eine besitzt das Recht, aus dem Brunnen, welcher im Garten des andern liegt, Wasser für seine Wirthschaftsbedürfnisse zu schöpfen. Der Verpflichtete versucht viele Mittel vergeblich, jenem das wohlverbriefte Recht zu verleiden. Endlich läßt er einen Theil der Brunnenumkleidung niederreißen und ruft einen Gensdarmen, der feststellen soll, daß der Brunnen in diesem Zustande polizeiwidrig sei und zugeschüttet werden müsse. Der erste Versuch schlägt fehl; aber ein zweiter Gensdarm befindet nach Wunsch, ordnet im öffentlichen Interesse an, daß der Brunnen zugeschüttet werden müsse, und der Befehl wird willig ausgeführt. Eine Besitzstörungsklage ist ausgeschlossen.

Der Fiscus nimmt einen Theil eines Gartens, welcher durch eine feste Mauer von der Landstraße abgegrenzt ist, als sein Eigenthum in Anspruch. Die Unterhandlungen zwischen ihm und dem Nachbar werden nach den Regeln des Privatverkehrs geführt und bleiben erfolglos. Der Eigenthümer hatte erst jüngst das Grundstück gekauft und besaß es noch so, wie es ihm übergeben worden. Plötzlich wird der Ton geändert. Der Fiscus verwandelt sich in

die Polizei und befiehlt dem Nachbar, seine Gartenmauer niederzureißen und einen Theil des Gartens freizulegen, weil, wie es in der Verfügung heißt, es gegen die öffentliche Ordnung verstoße, fremdes Eigenthum unredlicher Weise zu besitzen. Der Nachbar beschwert sich bei der Regierung; diese hält an der Sache fest, kleidet aber ihren Beschluß in ein besseres Gewand: weil die Chaussee breiter gemacht werden müsse. Dieser Grund hält fest gegen alle Gerichtsbehörden. Und in der That erschienen nach vorheriger Androhung Maurer, Zimmerleute und Arbeiter des Polizeipräsidiums, welche die Gartenmauer niederrissen. Die Polizei veranslagte die Kosten, trieb die Rechnung vom Eigenthümer ein und stellte ihm die zerbrochenen Ziegel und Balken zur freien Verfügung. Wegen der Kosten stand ihr unzweifelhaft das Executionsrecht zu.

In einem Dorfe wird lange hin und her über die Verbesserung des Dorfweges gestritten. Die Polizei macht ein schnelles Ende, indem sie einen neuen Weg mitten durch die Felder eines Besitzers führt und dessen Aecker durch breite Gräben trennt. Das öffentliche Interesse erfordert, daß ein neuer Weg angelegt werde und hier durchgehe.

Einem Hausbesitzer ist der Raum zu seinen Benutzungszwecken zu eng geworden, und er will sein Haus nach dem Hofraume zu erweitern. Zu jeder baulichen Veränderung gehört eine polizeiliche Concession. Er sucht sie nach; sie wird ihm aber verweigert, weil die Straße, welcher die Fronte des Hauses zugekehrt ist, in Zukunft erweitert werden soll, die Wegräumung des Frontheils dazu nothwendig sein und der Neubau die zu gewährende Entschädigungssumme vergrößern würde. Die Straße ist seitdem jahrelang unerweitert geblieben.

Einem Bauunternehmer, welcher eine neue Straße anlegen wollte, schrieb die Polizei den Stil der Façaden vor, und nur unter dieser Bedingung wurde die Bauerlaubniß ertheilt.

Einem Grundstücksbesitzer wird die Erlaubniß zum Bau eines einfachen und dem Plane nach nicht beanstandeten Hauses so lange vorenthalten, bis er sich dem Magistrat gegenüber verpflichtet, einen Theil der Straße vor seinem Grundstücke auf eigene Kosten zu

pflastern. Ohne die von ihm erzwungene Uebernahme dieser Last wäre sie eine städtische gewesen.

Ein wohlhabender und völlig unbescholtener Bürger einer Stadt von mehr als 2000 Einwohnern kauft ein Grundstück für mehrere tausend Thaler, um eine Gastwirthschaft zu errichten. Die Stadt gehört zu einer Steuerklasse höherer Ordnung, und in Städten dieser Art ist die Ertheilung einer Concession zum Gasthausbetriebe bei geeigneten persönlichen Verhältnissen gesetzlich nur noch davon abhängig, ob das Grundstück zu einem Gasthause sich eignet. Die Polizei läßt das gekaufte Grundstück durch die Baubehörde des Kreises prüfen. Es werden einige Ausstellungen im einzelnen gemacht, sonst aber wird das Grundstück tauglich befunden. Der Eigenthümer stellt die als nothwendig bezeichneten Reparaturen mit vielen Kosten her. Nach einer nochmaligen Untersuchung bescheinigt die Baubehörde die Abwesenheit jedes Mangels. Die Concession wird ertheilt, die Wirthschaft wird sofort eingerichtet und im December eröffnet. Am Anfange jedes Jahres müssen die Concessionen erneuert und die Urkunden zu diesem Zweck bei der Polizei eingereicht werden. Unser Gasthausbesitzer kommt im Januar des nächsten Jahres seiner Verpflichtung nach. Die Polizei versagt die Erneuerung, behält den Schein zurück, befiehlt die Abnahme des Schildes und verbietet die Aufnahme von Gästen bei Strafe. Der Besitzer führt Beschwerde, und erst nach anderthalb Jahren gelingt es ihm, die Concession vom höchsten Chef der Verwaltungsbehörden wieder zu erlangen, welche alle frühern Polizeiinstanzen, Regierung und Oberpräsidium eingeschlossen, wider Gesetz und Recht und ohne Angabe von Gründen ihm anderthalb Jahre lang entzogen hatten. Die Gründe weiß der Besitzer heute noch nicht: denn das Gesetz entbindet die Polizei von der Pflicht, für Anordnungen dieser Art der betroffenen Privatperson die Gründe anzugeben.

Ohne vorangegangene Warnung erläßt der Polizeicommissar für das öffentliche Fuhrwesen den Befehl, daß eine concessionirte Omnibuslinie außer Betrieb zu setzen, weil das Fuhrwesen nicht in gehöriger Ordnung sich befinde. Die Einstellung muß sofort geschehen. Der Besitzer läßt das Fuhrwesen sofort von unzweifelhaft urtheilsfähigen Sachverständigen untersuchen und wendet sich be-

schwerend an den vorgesetzten Polizeichef, der jede Prüfung ablehnt, weil ihm das Urtheil des Commissars genüge. Der Besitzer nennt Zeugen, gegen welche derselbe Commissar vor ganz kurzer Zeit gerade dieses Fuhrwesen als ein mustergültiges gerühmt habe; aber Beweis wird nicht erhoben. Nebenher und mündlich sagt man dem Besitzer, daß auf einer Straße, welche zur Omnibuslinie gehört, ohnehin zu viele öffentliche Wagen (unter polizeilicher Concession) cursiren. Aber der ungeheure Schaden der Betriebseinstellung fällt dem Besitzer allein zur Last, mit Ausschluß jedes Rechtsweges sogar wegen der Entschädigung, da die schlechte Beschaffenheit des Fuhrwesens der angegebene Grund und ein richterliches Beweisverfahren nicht zulässig ist.

Dem Besitzer einer Badeanstalt, einem allgemein geachteten Bürger, wurde die Concession von der Polizei unter dem Vorwurfe entzogen, daß er seine Anstalt zur Ausübung von Unzucht hergegeben hätte. Der doppelt Gekränkte weist den infamen Vorwurf als eine aus der Luft gegriffene Verleumdung zurück. Er beschwert sich umsonst, er verlangt umsonst die Angabe von Thatsachen, die Nennung des Hinterbringers, die Eröffnung einer strafgerichtlichen Untersuchung wider sich oder den Verleumder: die Schmach bleibt ungetilgt, die Concession verloren. Erst nach vielen Jahren hat ein neuer Minister ihm die Concession wiedergegeben, jedoch ohne Abhülfe für die Vergangenheit.

In derselben Stadt wurde einem Buchdrucker die Concession von der Verwaltungsbehörde entzogen gegen den unzweideutigen Wortlaut des Gesetzes (§. 51 des Preßgesetzes vom 12. Mai 1851), welches nur die Entziehung einer solchen Concession durch den Richter kennt. Die Beschwerdeinstanz wurde wie in andern Fällen gleicher Art unter dem alten Ministerium erfolglos erschöpft, und eine Wiedererlangung durch den Richter hat das Gesetz nicht vorgesehen.

Die Ehefrau eines frühern Lehrers will in einem Dorfe einen Spezereiwaarenladen eröffnen. Die Ortspolizei hat nichts dagegen. Der Landrath tritt mit einem Verbote dazwischen und rescribirt an die Ortspolizei, daß die Eröffnung des Ladens nicht zu gestatten, weil der Ehemann wegen eines aus ehrloser Gesinnung geflossenen Verbrechens bestraft sei. Die Regierung hielt die Verfügung

aufrecht. Der Schullehrer war bestraft: 1) disciplinarisch mit Entlassung aus dem Amte wegen Entfernung ohne Urlaub, 2) wegen Aufruhrversuchs mit 50 Thalern Geldbuße, 3) wegen Beleidigung eines öffentlichen Beamten im Dienste mit vier Wochen Gefängniß, 4) wegen öffentlicher Schmähungen der Einrichtungen des Staates mit 20 Thalern Geldbuße. Deswegen durfte die Frau nicht mit Spezereien handeln. Die Beleidigungsklage wurde für unstatthaft erklärt.

Ein Viehhändler treibt Schweine auf einem Dorfwege. Ein Mann tritt entgegen und fragt ihn nach seiner Legitimation. Jener verweigert die Angabe. Der Mann pfändet ein Schwein und versteigert es. Die Pfändung wird seitens der Obrigkeit für unrechtmäßig erklärt, und der Pfänder stellt das erlöste Geld dem Viehhändler zu. Dieser hat Schaden erlitten und klagt auf Ersatz. Aber auf Einspruch der Regierung und des Ministeriums wird die Klage für unzulässig erklärt, weil der Pfändende als Polizeibeamter gehandelt habe und als solcher berechtigt gewesen sei, nach den Legitimationspapieren zu fragen, obschon er diese seine Eigenschaft dem Viehhändler verschwiegen hatte und der Viehhändler sie nicht kannte.

Einem Arzt, welcher wegen politischer Vergehen zu mehrern Jahren Festung verurtheilt war, untersagte die Verwaltungsbehörde, nachdem er die Strafe verbüßt hatte, die Ausübung der ärztlichen Praxis, und er mußte auswandern. Dies war am Anfange der funfziger Jahre, wie ich glaube, die erste Probe polizeilicher Aufsicht über den ärztlichen Stand.

In dem Hause eines Schuhmachers wohnt ein Mädchen. Das Paar wird bezichtigt, im Concubinat zu leben. Die Polizei hält das Verhältniß für öffentlich anstößig und gibt dem Schuhmacher auf, bei Vermeidung einer Strafe bis zu 100 Thalern das Mädchen aus dem Hause zu entfernen. Die Strafe wurde eingezogen und die Entfernung des Mädchens bewirkt. Quelle der polizeilichen Verfügung war eine allgemeine an die Polizeibehörden gerichtete Anweisung des derzeitigen Ministers von Westphalen.

Das Polizeipräsidium hatte ein Dienstmädchen wegen außerehelicher Schwängerung aus Berlin gewiesen. Das Mädchen findet

auf dem Lande in der Nähe bei einem Milchpächter ein Unterkommen, und es gehört zu seinem Dienste, täglich den Milchwagen nach Berlin zu begleiten, den Wagen zu bewachen und die Milch auszutragen. Dabei wird es eines Tages von einem Schutzmanne erkannt. Er bringt es auf das Polizeipräsidium, wo es gegen die Rückkehr mit einer Androhung von Arbeitshaus verwarnt wird. Das Mädchen mochte wol aus Furcht die Mittheilung an den Dienstherrn unterlassen haben. Es wird wieder einmal in der Stadt beim Bewachen des Milchwagens betroffen, nach dem Polizeipräsidium und von dort ins Arbeitshaus gebracht. Der erstaunte Dienstherr findet seinen Wagen verlassen, erfährt das Vorgefallene, eilt auf das Polizeipräsidium, wo man ihm das Vergehen seines Dienstmädchens mittheilt, und weder Fürsprache noch Bürgschaft gegen eine abermalige Rückkehr befreit das Mädchen von dem ihm zugedachten Lose.

Ich muß darauf verzichten, durch Häufung von Beispielen ein wenn auch nur einigermaßen vollständiges Bild zu geben. In dieser Absicht würde ich die Zusammenstellung der Beispiele zu einem weitläufigen Werke ausdehnen müssen. Ich habe mich auf Anordnungen rein polizeilicher Natur beschränkt, habe nicht das Ungewöhnliche, nicht gerade das Auffälligste, sondern solche Beispiele gewählt, welche den Einfluß der polizeilichen Macht auf das gewöhnliche Leben und die ersten Bedingungen der Ernährung, der Vermögenssicherheit und der persönlichen Freiheit klar machen. In den wenigen Fällen, in welchen mir die Abhülfe durch die höhere Verwaltungsbehörde bekannt geworden ist, habe ich dies ausdrücklich erwähnt. Richterliche Hülfe ist in keinem der angeführten Fälle zulässig, in den meisten Fällen ist sie erfolglos angerufen worden, das richterliche Verfahren hat auf Einspruch der Verwaltungsbehörden wegen Unstatthaftigkeit eingestellt werden müssen. Wo der Rechtsweg nicht versucht worden ist, da würde kein guter Jurist die Verschwendung der Kosten angerathen haben. Von den zahlreichen Fällen, in welchen die Verwaltungsbehörde einstweilen ihre Verfügungen ausgeführt und nachträglich den unzweifelhaft zulässig gewesenen Rechtsweg streitig gemacht hat aber nicht durchzudringen vermochte, habe ich keine besondere Notiz genommen, weil es mir

hier mehr um Rechtsverweigerungen als um Rechtsstörungen zu thun war. Oft lassen sich die erhobenen und zurückgewiesenen Competenzconflicte nur aus einer vollständigen Verdunkelung des Rechtsbegriffs erklären, welche aus dem ewigen Ineinandergreifen der verschiedenartigsten Berufsthätigkeiten entsprungen sein mag. Und doch werden der Regel nach nur solche erhobene Competenzconflicte bekannt, welche der höchste Verwaltungschef (der Ressortminister) gebilligt hat. Auch in die rein fiscalische Station überträgt die Regierung die ihr als Polizei zustehende Macht des ersten Angriffs, und wo ihr die gerichtliche Justiz zu folgen vermag, gilt doch bis zur endgültigen Entscheidung des Richters der polizeilich angeordnete Zwischenzustand, nicht ohne erhebliche Nachtheile für die Betroffenen und zuweilen auch für den ersatzpflichtigen Fiscus. Die Behörden wollen die Weide-, Forst- und Wegegerechtigkeiten auf den fiscalischen Besitzungen ablösen. Alle Gerechtigkeiten dieser Art beruhen auf privatrechtlichen Erwerbungen. Statt gütlicher und ausdauernder Unterhandlungen verbietet die Regierung in ihrer polizeilichen Eigenschaft den Berechtigten die Ausübung ihrer Rechte. Zahllose Processe sind in dieser Art entstanden, in welchen der Fiscus die Erwerbungstitel der Berechtigten mit keinem stichhaltigen Grunde hat anfechten können. Die Processe dauern jahrelang, verursachen Störungen in der Landwirthschaft und endigen mit langen Kostenrechnungen gegen den Fiscus und einer Verbitterung der Gemüther. Die gütliche Vereinigung ist später der Regel nach viel schwieriger.

Mit verschiedengradiger Wucht trifft die Last des polizeilichen Eingriffs: am gelindesten, sobald der Privatmann Ersatz zu fordern berechtigt ist. Wem Eigenthum im Interesse des öffentlichen Wohls entzogen wird, der darf zwar nicht den frühern Zustand wiederhergestellt, wohl aber eine Geldentschädigung vom Staate verlangen und einklagen. Ich will hier nicht näher eingehen auf die sprichwörtlich bekannte Schwierigkeit, welche das preußische Privatrecht jeder Schadensklage entgegenstellt, welche oft den muthwilligsten Beschädiger unbelästigt entschlüpfen läßt. Ich nehme den günstigsten Ausgang, daß volle Entschädigung in Geld geleistet wird. Auch dieser günstigste Erfolg bietet in den meisten Fällen einen nur

geringen Ersatz für den Privatmann, welchem die Behörde sein Besitzthum wider seinen Willen entzieht. Dazu kommt der moralische Nachtheil. Nur selten wird der Besitzer von der Nothwendigkeit der polizeilichen Maßregel, von der Gefahr für das öffentliche Wohl überzeugt, welchem die Unverletzlichkeit seines Eigenthums weichen muß; denn es fehlt die moralisch wirksame Grundlage eines Rechtsverfahrens. Und vom politischen Gesichtspunkte aus betrachtet: welche Genugthuung findet der Bürger gegen Uebergriffe der Polizei, wenn die Staatskasse in Mitleidenschaft gezogen wird und die Zeche zu bezahlen hat? Ein altes, in der Verfassung (Art. 9) aufs neue verbürgtes Gesetz behält dem Könige allein vor, aus Gründen des öffentlichen Wohls das Eigenthum gegen Entschädigung zu entziehen oder zu beschränken, und obschon ein vollständiges Expropriationsgesetz noch nicht erlassen ist, so sind doch einige Förmlichkeiten für das Verfahren angeordnet, wenn die Expropriation auf ein bestimmtes Grundstück angewendet werden soll, und der Besitzer wird gehört. Das Gesetz vom 11. Mai 1842 macht es jedem Ortspolizeiverwalter und jedem Landrathe möglich, ein Gleiches zu thun, sogar ohne die Umstände und ohne den Schutz irgendeines Verfahrens. Die einstweilige Gültigkeit des polizeilichen Befehls ist gar nicht zu vermeiden, und die definitive hängt von dem Bescheide der vorgesetzten Behörde ab, die in keinem Falle weiter als bis zum Minister reicht und vorwiegend durch die Berichte der heimischen Behörden bestimmt wird. Der Anspruch auf Entschädigung durch den Staat pflegt der Regel nach sich auf Fälle zu beschränken, in denen Grund und Boden entzogen oder durch Wegegerechtigkeiten „zum Nutzen des Publikums“ verkümmert wird. Hier treffen die Folgen zugleich den Privatmann und die Staatskasse. In den allermeisten anderen Fällen trifft das Uebel den Privatmann allein und mit gedoppelter Wucht. Einen Ersatz aus Staatsfonds gibt es nicht, wenn Concessionen verweigert, Bauten als vorschriftswidrig niedergerissen, Approbationen entzogen, Personen ausgewiesen, Unfolgsame mit Geldstrafen belegt, Ausgewiesene verhaftet und mit liederlichem Gesindel zusammengesperrt werden. Das einzige Mittel zur Abwehr ist die Beschwerde, die bis zum Minister freisteht. Das Verfahren hat keine andere Norm als

die bureaukratische Geschäftsregel; die Behörde, gegen welche man Beschwerde führt, wird zum Bericht aufgefordert. Bis auf wenige in neuerer Zeit eingeführte Ausnahmen wird der Beschwerdeführer nicht weiter gehört. Alles muß in seiner Beschwerdeschrift stehen, und doch kennt er oft gar nicht die Gründe der anzugreifenden Maßregel, weil ihm diese Gründe nicht mitgetheilt zu werden brauchen. Die Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen ist, wiederum bis auf die wenigen Ausnahmen, nicht erforderlich, die Vereidigung nicht statthaft und das öffentliche Verfahren in allen Fällen ausgeschlossen. Die Kammern nehmen zwar auch gegen die Minister Beschwerden entgegen; aber mit welcher Machtbefugniß? Sie überweisen die ihnen geeignet scheinenden der Regierung zur Erwägung, zur Berücksichtigung, zur dringenden Berücksichtigung. Ob der Minister stattgeben, ob er auch nur einen wiederholten Bericht einfordern, den Ausgang mittheilen will, steht in seinem Belieben.

Hat ein Bürger durch die Verfügung eines Beamten, welche dessen Vorgesetzter selbst für ungeeignet hält und aufhebt, eine Vermögensbeschädigung erlitten, so kann er sein Recht gegen den Beamten vor dem Richter doch nur ausführen, wenn der Vorgesetzte die Verfügung ausdrücklich als „gesetzwidrig" oder „unzulässig" bezeichnet; und auch dann noch nicht unbedingt. Der Minister als die höchste Behörde ist gegen einen solchen Angriff immer geschützt; denn es gibt keine Instanz, welche seine Maßregel als „gesetzwidrig" verwerfen könnte. Gegen die anderen Beamten ist zwar eine Genehmigung der Vorgesetzten nicht mehr nothwendig, die Verfassung schließt sie aus (Art. 97); aber auch diese wichtige Bürgschaft hat die spätere Reaction in der Gesetzgebung erheblich und weit über das nöthige Maß hinaus einzuschränken gewußt. Obschon die Entschädigungsklage vor dem Richter nur zulässig ist, wenn die vorgesetzte Behörde die Verfügung aufgehoben und als „gesetzwidrig" oder „unzulässig" bezeichnet hat, so ist das Rechtsverfahren immer noch nicht vor Hemmung sicher. Der Proceß wird anhängig gemacht. Während er vor dem Richter verhandelt wird oder während das ergangene Erkenntniß die Rechtskraft erwartet, darf die vorgesetzte Central- oder Provinzialbehörde gegen den Rechtsweg

Einspruch thun. Das richterliche Verfahren wird gehemmt, die Sache vor eine Behörde gebracht, welche unter dem Namen des Gerichtshofs zur Entscheidung der Competenzconflicte bekannt ist, und wenn der Ressortminister den Einspruch aufrecht hält, so entscheidet der Competenzgerichtshof, ob das für gesetzwidrig oder unzulässig erklärte Benehmen des Beamten zur Verfolgung vor dem Richter geeignet sei oder nicht. Fällt die Entscheidung zu Gunsten des Beamten aus, so ist der Rechtsweg verschlossen.

Dies gilt vom Civilproceß. In Criminalsachen scheinen auf den ersten Anblick die Hemmungen nicht so mannichfach. Wenn ein Beamter eines strafrechtlichen Vergehens im Amte sich schuldig macht, darf die Untersuchung eingeleitet werden, ohne daß vorher sein Vorgesetzter sich geäußert, die Verfügung oder das Benehmen für gesetzwidrig oder unzulässig erklärt hat. Aber die größere Freiheit der Justiz ist hier nur Schein. In Criminalsachen ist der Rechtsweg für den Privatmann schon durch die allgemeine Gesetzgebung verkümmert. Der Privatmann kann mit Ausschluß der Injuriensachen niemals den Strafrichter direct angehen. Der Weg führt immer durch das Gebiet einer Verwaltungsbehörde, durch das der Staatsanwaltschaft. Keine Handlung wird zur strafgerichtlichen Untersuchung gezogen, welche nicht die Staatsanwaltschaft für geeignet hält. Aus welchen Gründen und nach welchen Grundsätzen sie sich zu dem Urtheile leiten läßt, das ist eine Verwaltungssache wie jede andere, wird als solche behandelt, und ein Conflict wird auch hier auf dem Beschwerdewege bis zum Justizminister endgültig erörtert. Hat der Staatsanwalt das Benehmen des Beamten für geeignet zur strafgerichtlichen Untersuchung gehalten, die Einleitung derselben beantragt, hat das Gericht sie eröffnet, und erhebt die vorgesetzte Behörde den Conflict, so tritt dasselbe Verfahren ein, wie ich es eben für die bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten dargestellt habe. Die gerichtliche Verfolgung ruht. Sie wird wieder aufgenommen, wenn der Competenzgerichtshof sie gestattet. Heißt er sie nicht gut, so ist sie für immer beendet. Das Gesetz vom 13. Februar 1854 gibt dem Verfahren über den erhobenen Conflict ein processualisches Ansehen: aber in Wahrheit ist das „Erkenntniß" des Competenzgerichtshofes, welches ohne mündliches Verfahren erfolgt,

seinem Wesen nach nichts anderes als eine neue Art von Genehmigung. Die Behörde entscheidet, ob die Handlung des Beamten zur gerichtlichen Verfolgung geeignet, nicht ob sie gesetzwidrig oder strafwürdig sei. Grundsätze für die Entscheidung sind nicht vorgeschrieben und können nicht vorgeschrieben werden, da jede einzelne Sache ihrer eigenen Würdigung bedarf. Befreit von jeder gesetzlichen Schranke, läuft der in Form eines Erkenntnisses abgefaßte Beschluß der Behörde auf ein Gutachten hinaus, welchem eine unangreifbare Wirkung beigelegt ist. Die Gründe eines jeden „Erkenntnisses" dieser Art lassen sich in zwei Theile zerlegen, in die Geschichtserzählung und in die Schlußformel: wir halten danach die Sache für geeignet, vor dem Richter verfolgt zu werden; oder: für so arg halten wir das Benehmen des Beamten nicht, wenn es auch gesetzwidrig sein mag oder als solches bereits festgestellt ist. Der Art. 97 der Verfassung ist seinem Wortlaute nach gewahrt, der Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde bedarf es nicht. Aber wenn die vorgesetzte Behörde den Rechtsweg hindern zu müssen meint, so ist sie in der Lage, die gerichtliche Verfolgung von der Genehmigung einer andern Behörde abhängig zu machen, welche nicht nur überwiegend aus Verwaltungsbeamten zusammengesetzt, sondern auch, und darauf lege ich das meiste Gewicht, in diesem Zweige ihrer Thätigkeit mit allen Machtbefugnissen einer Verwaltungsbehörde ausgestattet ist. Das Gesetz hat den Wortlaut der Verfassung verschont, den Geist aber misachtet. Die Verfassung hat im Art. 97 der ordentlichen Gesetzgebung gestattet, Bedingungen festzustellen, an welche die gerichtliche Verfolgung der Beamten geknüpft werden dürfe; aber die Verfassung wollte die Bedingungen durch den Wortlaut des Gesetzes festgestellt und jede arbiträre Entscheidung irgend einer Behörde über die Zulässigkeit des Rechtsweges ausgeschlossen wissen. Das Gesetz sollte herrschen und nicht das Gutdünken. Das war der Geist der Verfassung. Die Gesetzgeber aus dem Jahre 1854 hielten sich an den Wortlaut, nur die Genehmigung der vorgesetzten Behörde sei ausgeschlossen. Das freie Ermessen wurde in anderer Form wieder eingeführt. So frei und von den allgemeinen Gesetzen unabhängig wurde die Behörde gestellt, daß ihr ohne jede Anweisung überlassen ist, ob sie vor ihrem Spruche

eine thatsächliche Ermittelung anstellen lassen, ob sie mit einer solchen die Verwaltungsbehörden oder die Gerichte betrauen, ob sie Zeugen vereidigen lassen will. Mit Einem Worte, sie ist von jedem strengen Verfahren emancipirt, und diese Stellung entspricht dem völlig unfaßbaren Inhalte der Schlußentscheidung: geeignet oder ungeeignet.

Lag ein Bedürfniß zum Erlasse eines solchen Gesetzes vor? Auch wenn ich mich auf den Standpunkt derjenigen stelle, welche vor allem eine starke Verwaltung haben wollen, verneine ich die Frage. Abgesehen von dem Schutze, welchen jeder Bürger in dem Richter findet, waren ja die Beamten gegen chicanöse Civilklagen ohnehin durch die Vorschrift geschützt, daß nur solche Amtshandlungen zum Gegenstande einer Entschädigungsklage gemacht werden dürfen, welche die vorgesetzte Behörde für gesetzwidrig oder unzulässig erklärt hat. Und eine strafgerichtliche Untersuchung ist nur durch die Staatsanwaltschaft herbeizuführen, durch eine Behörde, welche vom Justizministerium abhängig ist, den Anweisungen ihres Chefs Folge leisten und dessen Grundsätze sich zur Norm dienen lassen muß. Zu jeder richterlichen Verfolgung gegen einen Beamten war also schon vor dem Gesetz vom 13. Februar 1854 die Mitwirkung einer Verwaltungsbehörde erforderlich. Es wäre wahrlich nicht zu viel, wegen einer bereits für ungesetzlich oder unzulässig erklärten Amtshandlung eine Klage auf Schadenersatz ohne weitere Hindernisse zu gestatten und dem ordentlichen Richter die Entscheidung zu überlassen, ob die für gesetzwidrig erklärte Handlung des Beamten nach den gemeingültigen Gesetzen wirklich gesetzwidrig und nach der Lage der Sache vertretungspflichtig sei. Man rühmt, daß der Competenzgerichtshof von seiner arbiträren Gewalt einen gemäßigten Gebrauch mache, und ich will nicht das Gegentheil behaupten. Aber jeder einzelne Fall, in welchem der Rechtsweg als ungeeignet ausgeschlossen wurde, war eine Rechtsverweigerung, jeder erhobene Conflict war eine Herausforderung gegen die Justizpflege. Unabhängig von dem Privatschaden, das allgemeine Rechtsbewußtsein leidet unter dem im Gesetz ausgedrückten Gedanken, daß der Beamte selbst in seinen gesetzwidrigen Handlungen nicht nach den gewöhnlichen Landesgesetzen zu beurtheilen, nicht immer von den

Gesetzen erreichbar ist. Indessen die Gesetzgeber des Jahres 1854 sahen darin keinen Nachtheil, sondern ein werthvolles Hülfsmittel für die freie Hand der Verwaltung. Die Sonderstellung sollte den Beamten das Bewußtsein ihrer Macht und Selbständigkeit geben und den Bürgern die Grenzen verdeutlichen, an denen die Rechtspflege vor den höhern Interessen der Verwaltung sich zurückziehen müsse.

So strebte die Gesetzgebung seit den zwanziger Jahren in starker Strömung gegen den einengenden Damm der Rechtspflege; sie durchbrach ihn an manchen Stellen und entfesselte die Macht der Verwaltung. Die wichtigsten Gesetze aus dieser Zeit, selbst die Verfassung und leider auch die Rechtspraxis tragen die Erkennungszeichen dieses Geistes. Den Gesetzen, in welchen die staatsbürgerlichen Garantien niedergelegt sind, fehlen die Eigenschaften, welche das Gesetz zur unverbrüchlichen Regel machen. Sie sind im Ausdruck dunkel oder bis zur Zweideutigkeit allgemein, voll von Vorbehalten und Maßgaben, unabgeschlossen, weisen auf spätere Ergänzungen hin, welche dann in einem widersprechenden Geiste nachgeholt wurden, sodaß schwer wird, zu unterscheiden, was Regel und was Ausnahme ist. In der Praxis findet jede Meinung ihren Anhalt, jede Auslegung ihren Beweis, und unvereinbare Gegner berufen sich gleichzeitig für die entgegengesetzten Ansichten bald auf das Wort, bald auf den Geist der Gesetze. Das System der unvollkommenen Gesetze ist in Preußen eingebürgert. Gegen dieses Uebel waren zwei Paragraphen des Landrechts gerichtet, welche mir von jeher sehr werthvoll erschienen, sowol als Rechtssätze sowie als Zeugniß von dem damals vortrefflichen Geiste der Gesetzgebung. Die beiden Paragraphen sprechen aus, daß jeder sein Recht in den gesetzmäßigen Schranken auszuüben befugt ist, und daß die Gesetze jedem, dem sie ein Recht geben, auch die Mittel bewilligen, es auszuüben. Ich habe geistreiche Leute über diese beiden Sätze spötteln hören. Wie doch das Landrecht philosophire, wie es in gefälliger Breite allbekannte Dinge vortrage. Wozu die allgemeinen Bekenntnisse, wozu Selbstverständliches in einem Gesetzbuche? Man braucht blos in den heutigen Zustand der Rechtspflege und in die heutigen Gesetze hineinzuschauen, um die Ueber-

zeugung davonzutragen, daß die beiden Sätze die Devise des Rechtsstaates bilden, daß sie leider nicht mehr gültiges Recht sind. Wo nur immer ein Gesetz mit den Anordnungen der Polizei in Widerspruch geräth, hören die Mittel zur Ausübung des Rechtes bald auf. Nicht die großen Garantien politischer Freiheit, nicht die täglich wiederkehrenden Bedürfnisse der bürgerlichen Freiheit entziehen sich den Einflüssen dieser Regel. Das Gesetz (vom 31. December 1842) gewährleistet den preußischen Unterthanen Freizügigkeit. Es gestattet der Polizei nur die eine Vorbedingung zu prüfen, ob der Neuanziehende hinreichendes Vermögen oder die ausreichende körperliche Kraft besitze, sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den nothdürftigen Unterhalt zu verschaffen. Dagegen übt die Polizei thatsächlich die Befugniß der Ausweisung aus, ohne sich an diese eine Bedingung zu kehren. Tausende kräftige und wohlhabende Preußen sind des Aufenthaltes an bestimmten Orten verwiesen worden, ohne daß ihnen ein Mittel der Abwehr zustand. Die Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 schien die Gewerbefreiheit anzubahnen. Man begrüßte sie als den Grundstein der Gewerbefreiheit, und man durfte in der That mit den wenigen Beschränkungen für die concessionspflichtigen Gewerbe leidlich zufrieden sein. Aber wer verschafft mir das gesetzlich gewährleistete Recht zum Betriebe eines Gewerbes, wenn die Polizei mir es verweigert oder entzieht? Die Freiheit des Eigenthums ist die Grundlage aller staatlichen Ordnung; das Gesetz erkennt sie ausdrücklich an. Die Polizei kann den beliebigen Gebrauch des Grundeigenthums, die Anlagen von Fabriken gewisser Art verwehren und mein Eigenthum dadurch entwerthen, obschon ich die Beweise in Händen habe, daß kein anderes Interesse, weder ein öffentliches noch ein privates, unter dem von mir beliebten Gebrauche leiden würde. „Strafen können nur in Gemäßheit des Gesetzes angedroht oder verhängt werden." Dieser Art. 8 der Verfassung scheint zu verbürgen, daß jede Geldbuße oder Freiheitsentziehung, jeder vom Staate aufzuerlegende Nachtheil irgendwo im Gesetze angedroht, jeder strafwürdige Fall im Gesetze verzeichnet sein müsse. Doch das wohlstilisirte Grundrecht findet sein „Aber" in dem Gesetze, welches ihm beigegeben ist. Das Gesetz vom 11. März 1850 gibt der Polizei

die Befugniß, innerhalb ihrer Amtsthätigkeit Verbote und Gebote zu erlassen, und zum Schutz ihrer Verordnungen Strafen bis zum Betrage von 10 Thalern und an deren Stelle im Falle des Unvermögens Gefängniß bis zu 14 Tagen anzudrohen. Nur wenn die Verordnung Gegenstände der landwirthschaftlichen Polizei betrifft, bedarf sie der Zustimmung der Gemeindevertretung, sonst soll diese blos gehört werden. Der Polizeirichter erkennt über die Strafen, die Nothwendigkeit oder Zweckmäßigkeit der Anordnung hat er nicht zu prüfen. Jedes kleine Oertchen und jeder größere Verwaltungssprengel des Königreichs hat seine zahlreichen, mit Strafe bedrohten Gebote und Verbote, welche nicht das Gesetz, nicht die Gemeinde durch ihre Vertreter, sondern irgend ein höherer oder auch untergeordneter Beamter aus eigener Machtvollkommenheit erlassen hat. Je größer, politisch wichtiger und verkehrsreicher der Ort, desto größer die Zahl. Denn diese Art von kleiner Gesetzgebung darf sich aller möglichen Gegenstände bemächtigen, sofern sie nur unter eine der neun Rubriken sich bringen läßt*):

1) Schutz der Person und des Eigenthums;
2) Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, Brücken, Ufern und Gewässern;
3) den Marktverkehr und das öffentliche Feilhalten von Nahrungsmitteln;
4) Ordnung und Gesetzlichkeit bei dem öffentlichen Zusammensein einer großen Anzahl von Personen;
5) das öffentliche Interesse in Bezug auf die Aufnahme und Beherbergung von Fremden; die Wein-, Bier- und Kaffeewirthschaften und sonstige Einrichtungen zur Verabreichung von Speise und Getränken;
6) Sorge für Leben und Gesundheit;
7) Fürsorge gegen Feuersgefahr bei Bauausführungen, sowie gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt;

---

*) Wortlaut des Polizeigesetzes vom 11. März 1850.

8) Schutz der Felder, Wiesen, Weiden, Wälder, Baumpflanzungen, Weinberge u. s. w.;
9) alles andere, was im besondern Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich angeordnet werden muß.

Es dürfte schwer sein, irgend einen Gegenstand der Gesetzgebung zu ersinnen, der nicht gleichzeitig unter mehrere oder mindestens eine der acht ersten Rubriken sich bringen ließe, und der letzten verfällt natürlich ein jedes, dessen eine Polizeiverordnung sich bemächtigen will, sofern sie nur erklärt, daß ein besonderes Interesse der Gemeinde oder des Bezirkes es erfordert. Damit man aber nicht meine, daß die besondere Rücksicht auf den Sprengel eine Erwägung seiner besonderen Zustände erforderlich mache, braucht man nur an den Fall zu denken, in welchem die durch das ganze Land veranstalteten Sammlungen für einen Nationalfonds von der einen Grenze des Landes bis zur andern durch ein System von Polizeiverordnungen verhindert wurden, welche, für einzelne Regierungsbezirke einzeln erlassen, den gemeinschaftlichen Inhalt hatten, daß jede Sammlung zu wohlthätigen Zwecken nicht eher erlaubt sei, bis die Polizei sie gestattet habe. Die Verordnungen reichten aus, um einen durch das ganze Land begeistert aufgenommenen Plan, durch welchen politisch verfolgte Beamte gegen die äußerste Noth geschützt werden sollten, in der Mitte seiner Ausführung zu hemmen. Dem innern Gehalt nach erstreckt sich die Verordnungsbefugniß nicht blos auf ein persönliches Thun und Unterlassen, sondern die Polizei kann auch kostspielige Anlagen anbefehlen und erheblichen Vermögensaufwand veranlassen. Es steht ihr nichts im Wege, wenn sie befehlen will, daß jedermann auf der Straße eine leuchtende Laterne trage, einen Paß bei sich führe, daß man rechts oder links gehe, eine Hutform oder ein sonstiges Kleidungsstück als verdächtiges Abzeichen meide, des Besitzes von Waffen sich entschlage, daß nicht mehr als eine bestimmte Anzahl von Personen zusammen gehe, sie darf Handelsartikel als gesundheitsgefährlich verbieten, Hausordnungen als gesundheitsfördernd vorschreiben.

Zwei Sätze des preußischen Privatrechts geben der polizeilichen Verordnungsbefugniß noch eine besondere, unübersehbare Tragweite. Wer eine unerlaubte Handlung ausübt, gegen den wird vermuthet,

daß ein bei solcher Gelegenheit entstandener Schade durch seine Schuld verursacht worden sei. Wer ein Polizeigesetz vernachlässigt, haftet für allen Schaden, welcher durch die Beobachtung des Gesetzes hätte vermieden werden können, ebenso, wie wenn der Schade unmittelbar aus seiner Handlung entstanden wäre. Der Verstoß gegen einen Polizeierlaß ist also neben der verwirkten Strafe oft mit einem weit erheblichern Schadenersatz bedroht. Und dennoch kann ein einzelner Polizeibeamter fast bis zu den untersten Stufen herab alleinige Quelle solcher Rechtsfolgen werden.

Wenn nach alledem die Polizei dennoch schutzfähige Grenzen gegen ihre gesetzerzeugende Gewalt anerkennen muß, so fühlt sie sich in der Executive gänzlich frei von gesetzlichen Schranken. Jeder Befehl ist executionsfähig, sie befiehlt und vollstreckt, droht Geldstrafen in beliebiger Höhe ohne jede Förmlichkeit an, zieht sie ohne richterliche Mitwirkung ein und darf selbst mit Gefängniß und andern Zwangsarten ihren Befehlen Nachdruck geben. Wer sich über einen Verstoß gegen den Geist der Verfassung beklagen wollte, dem diene zur Belehrung, daß dies alles bereits durch die Worte der Verfassung angedeutet war, daß Strafen nur „in Gemäßheit des Gesetzes" angedroht oder verhängt werden können.

Die erheblichsten Gesetze, welche Grundpfeiler einer wohlthätigen Volkswirthschaft und der bürgerlichen Freiheit werden sollten, sind zu Instructionen für die Verwaltungsbeamten herabgesunken, deren Befolgung oder Vernachlässigung zu einer innern Angelegenheit der Verwaltungsbehörden geworden ist. Wie er sie handhabt, das hat der Beamte lediglich vor seinem Gewissen und seinem Vorgesetzten zu verantworten, und wer keinen Vorgesetzten mehr hat, vor seinem Gewissen allein. Und wie hat diese Verantwortlichkeit sich bewährt? Ungewöhnliche Ereignisse, Zeiten ungestümen Dranges und ungestümer Rückwirkung sind die besten Lehrmeister. Da soll das Gesetz gegen Verwilderung und Uebermuth eine feste Stütze sein. Ist es nachgiebig und unzureichend, so brechen die Leidenschaften los, die Hoheit des Staates wird in die Privatzwistigkeiten gezogen und seine Macht zu kleinlichen Zwecken gemisbraucht. Wir haben die Zeiten erlebt. Neun Jahre hindurch wußte eine Partei das Gesetz bald zu beugen, bald zu dehnen. Reglements überwucherten

die Gesetze, ein Ministerialerlaß galt mehr als ein Verfassungssatz. Die Willkür wuchs und am üppigsten gedieh sie, wohin die Gesetze den Keim ausgestreut hatten, in der Hand der Polizei. Die jährlich zu erneuernde Concession von Gast- und Schankhäusern setzte durch das ganze Land eine nach Tausenden zu zählende Schaar wohlhabender, mit Grundstücken angesessener Bürger in Abhängigkeit von dem guten Willen der Ortsobrigkeit oder der Landräthe. Andere Concessionsentziehungen machten die Gewerbe unsicher und die Gewerbtreibenden unterwürfig. Die Drohungen gegen den Buchhändler und den Buchdrucker und einige abschreckende Beispiele hielten der Preßfreiheit die Wage. Religiöse Gemeinden wurden als politische Clubs behandelt, ihr Gottesdienst unter die Aufsicht niederer Beamten gestellt, ihre Versammlungen aufgelöst. Wer in eine größere Stadt ziehen, oder dort das Niederlassungsrecht erwerben wollte, in dessen politischer Gesinnung wurde sorgfältig geforscht, und auch ohne politische Veranlassung gab es so viele Anstände und Verzögerungen, daß der Bewerber die Macht der Polizei zu fühlen anfing und die endliche Zulassung für eine Wohlthat halten mußte. Der eine wurde durch Paßverweigerung zu Hause gehalten, der andere wurde zwangsweise entfernt; keinen von beiden schützte der unbescholtene Lebenswandel, selbst das bürgerliche Ansehen nicht. Zeitungen und andere Schriften wurden von Amts wegen colportirt, Abonnements anempfohlen oder abgerathen, und beides wurde durch Verlängerung und Entziehung der Concession oder durch andere Bedrohungen der Polizeigewalt unterstützt. Das Gesetz zum Schutze der persönlichen Freiheit schützte weder das Haus noch die Person. Polizeibeamte drangen in die Häuser, um nach Wechseln und Schuldscheinen zu suchen; sie verhafteten Personen, welche in polizeilicher Gewahrsam mit ihren Schuldnern Vergleiche schlossen, oder ihren Gläubigern Anerkenntnisse gaben, und entlassen wurden. Vielleicht als ein äußerstes Merkmal polizeilicher Entartung darf bezeichnet werden, daß der Polizeipräsident von Hinckeldey den Beamten der Criminalpolizei ausdrücklich gestattete, für solche „Vergleiche" unter Gläubigern und Schuldnern Belohnung anzunehmen.

Schon unter dem Ministerium Manteuffel wurde das Treiben den Einsichtigen aller Parteien zu arg. Man erkannte allge-

mein die Quelle des Uebels in der Unvollkommenheit der Gesetze und in der Beschränkung der Rechtspflege. Wohin waren wir gekommen, von denen einst das weltberühmte Sprichwort galt: es gibt noch ein Kammergericht in Berlin.

Kurz vor dem Eintritt der Regentschaft schienen alle Parteien in der Forderung sich zu vereinigen, daß man an die älteste Ueberlieferung des preußischen Staates wieder anknüpfe und das ernste Streben wieder aufnehme, aus Preußen einen vollendeten Rechtsstaat zu machen. Gerlach, der strengste der Strengconservativen, hatte früher schon über die Vernichtung der Justiz sich bitter beklagt. Seine Partei stimmte in die Klage ein, seit die Bureaukratie und voran die Polizei anfing, einen selbständigen Zweck zu verfolgen, seit sie der geschlossenen Junkerpartei den unbedingten Gehorsam gekündigt hatte und ihre eigene Macht als Selbstzweck hinstellte. Die Junkerpartei erfuhr das Kränkende ungerechtfertigter Beschlagnahmen, unbefugter Einmischungen in die Privatverhältnisse, und sie schwor der Bureaukratie Urfehde. Die Liberalen hatten von jeher auf das riesenhaft anschwellende Ungeheuer der Rechtlosigkeit hingewiesen. Und die erste freie Aeußerung des Volkes vor dem jetzigen Hause der Abgeordneten brachte einen solchen Ausbruch des Unwillens, einen solchen Sturm von Petitionen und Beschwerden, welche alle um den einen Punkt der Polizeiwillkür und der erlittenen Rechtskränkungen sich drehten, daß das Bedürfniß nach Abhülfe von oben herab bis in die untersten Schichten offenbar wurde. Das Oberhaupt des Staates hatte für die Förderung des Rechtslebens sein geheiligtes Wort verpfändet. Die Regierung war in den Händen solcher Staatsmänner, welche zum Theil der liberalen Fahne stets treu geblieben, zum Theil zu ihr zurückgekehrt waren. Eine ganze Legislaturperiode liegt hinter uns, und was ist während derselben geschehen? In der Gesetzgebung leider sehr wenig.

Thatsächlich hat sich der Zustand allerdings wie von Nacht zu Tag geändert. Von oben her sind die ärgsten Misbräuche mit redlichem Eifer gemisbilligt worden, und, soweit dies mit einem Stabe verwöhnter Beamten möglich ist, werden sie verhütet. Aber von der Spitze der Verwaltung aus allein kann zwar vieles verschlechtert, doch wenig gründlich verbessert werden. Einen festen

Zustand begründet der beste Wille der Minister nicht. Die Zahl der Beschwerdeführung im Verhältniß zu den Beschwerden ist gering. Bei der großen Masse steht der nächste Beamte im größten Respect, und der Landrath ist die sichtbare Spitze der Verwaltung. Die wenigen, die sich weiter wagen, finden schon bei der Regierung den Weg erschwert, und in den meisten Fällen erfahren sie, daß die Regierung eben nur den Bericht der angegriffenen Behörde ihrer Entscheidung unterlegt. Die meisten ermüden auf der Hälfte des Weges, und von der geringen Anzahl von Sachen, welche mit unsäglichem Zeitverlust, Schaden und Aerger in das Ministerium gelangen, geben nur diejenigen Hoffnung auf einen günstigen Ausgang, welche die Rechtsverletzung, die Gesetzwidrigkeit breit an der Stirn tragen. Sobald aber Recht oder Unrecht nach einer bestimmten Sachlage zu beurtheilen, vor der Entscheidung weitgehende thatsächliche Ermittelungen anzustellen sind, gibt es geringe Aussicht auf Abhülfe. Sobald es sich um Prüfung von Thatsachen und localer Umstände handelt, hört die Macht des Ministers auf. In die Details der einzelnen Vorfälle ist ihm selten möglich einzudringen. Wir haben neulich in der Mitte der Hauptstadt gesehen, wie unzugänglich dem Minister die Wahrheit blieb, wie wenig die eingeforderten Berichte zur Aufklärung tauglich waren, wie wenig seine Commissionen vermochten. So verhielt es sich in der Residenz, unter den Augen des Ministers; und es handelte sich dabei um schwere Misbräuche in der umfangreichen Verwaltung des Polizeipräsidiums, gegen welche die Theilnahme aller Schichten der Bevölkerung wach gerufen war. Auf welchen Erfolg einer ministeriellen Untersuchung hat eine winzige Sache im fernen Reiche zu rechnen? Graf Schwerin hat während seiner verhältnißmäßig kurzen Amtszeit viele Klagen gegen seine Amtsführung, viele Angriffe gegen seine Befähigung erfahren, obschon gegen seinen redlichen Willen kein Zweifel laut geworden ist. Aber auch befähigte und energische Männer müssen an der Verwaltung des Ministeriums des Innern ihre Popularität abnutzen. Und gesetzt, der gute Wille des Ministers wäre im Stande, einen leidlichen Zustand herzustellen, die gute Regierung würde die schlechten Gesetze unschädlich machen, woher käme die Garantie gegen einen Rückfall? Die Gesundheit des

Staatslebens darf nicht von den Chancen eines Ministeriums abhängen; die Unsicherheit ist schon an sich eine gefährliche Krankheit. Eine ernste und dauernde Abhülfe ist nur durch die Gesetzgebung möglich.

Aber was unter dem liberalen Ministerium in der Gesetzgebung geschehen und versucht worden, ist an Umfang und Gewicht gleich gering. Das Gesetz vom 21. April 1860 verbietet noch einmal (die im §. 54 des Preßgesetzes vom 12. Mai 1851 bereits verboten gewesene) Entziehung der ertheilten Concession für den Betrieb der Buchdruckerei und des Buchhandels durch die Verwaltungsbehörde. Das Gesetz vom 24. Mai 1861 überweist einige Stempelsteuer, Abgaben- und Gehaltsfälle der richterlichen Entscheidung. Das Gesetz vom 21. Juni 1861 (zur Gewerbeordnung) stellt für eine Anzahl wichtiger Gewerbe die Entziehung von Concessionen unter ein mehr geregeltes, wenn auch nicht richterliches Verfahren. Die Regierung und das Abgeordnetenhaus haben ferner den Versuch gemacht, das Conflictengesetz vom 13. Februar 1854 aufzuheben, dessen Fortbestand jedoch durch das überraschende Votum des Herrenhauses gerettet wurde. Damit ist das Verzeichniß der Ergebnisse auf diesem Gebiete geschlossen. Und wie leicht fallen dieselben in die Wage gegen die Last der unberührt gebliebenen Rechtsbeschränkungen. So wichtig auch an sich die beiden Gesetze vom 21. April 1860 und 24. Mai 1861 sind, so darf man dennoch dem Wesen nach das alte Verhältniß zwischen Polizeigewalt und Rechtsschutz als unverändert bezeichnen.

Dieser Verlauf ist nicht wenig überraschend, nachdem Staatsmänner aller Parteien und die Regierung das Vorhandensein des Uebels und dessen verderbliche Wirkungen anerkannt hatten. Die in der innern Politik seltene Uebereinstimmung ließ erwarten, daß gerade hier ein unbestrittenes Feld für eine durchgreifende Reform geboten sein würde. Es ist belehrend und für die Zukunft wichtig festzustellen, woran die so wohl begründete Erwartung zu Schanden geworden ist. Ich finde, daß die Schuld gemeinsam lastet auf seiten der Conservativen, denen der Wille, wie auf seiten der Liberalen, denen die Klarheit des Zieles und ausreichende Energie gefehlt hat. Die ablehnende Haltung des Herrenhauses, welche

namentlich bei der Aufrechterhaltung des Conflictengesetzes sich kundgab, stand zwar in offenem Widerspruch mit den mannichfachen Erklärungen der bedeutendsten Parteiführer; indessen fehlte es auch hier nicht an dialektischen Ausflüchten, an denen die Junkerpartei zur Zeit der Reaction sich so überreich erwiesen hatte. Die Formel, welche jede Reform abwehrte, war schnell gefunden. Der heutige Richter gehöre gleichfalls zur Bureaukratie; wozu die Rollen verändern? Bureaukratie hier, wie dort; in der Verwaltung und in der Rechtspflege. Erst müsse eine neue Einrichtung geschaffen werden, welche die Rechtspflege in andere Hände lege als in die des heutigen Kreisrichters. Welcher Art die neue Einrichtung sein sollte, wurde sorgfältig verschwiegen, aber die Formel genügte, um selbst das bescheidene Streben der Liberalen zu durchkreuzen. Dennoch hätten durchgreifende Reformen erzielt werden, der Widerstand des Herrenhauses hätte gegen das allgemein gefühlte Uebel sich auf die Dauer nicht behaupten können, wenn nicht das größere Verschulden der Liberalen hinzugekommen wäre. Es war schon von schlechter Vorbedeutung, daß das für die Rechtsentwickelung wichtigste Fach, das Justizministerium, in den Händen des frühern Ministers Simons geblieben war, desselben Mannes, welcher sogar als der verantwortliche Urheber des Conflictengesetzes von 1854 betrachtet werden muß. In der That fallen auch die verhältnißmäßig wenigen Schritte der Regierung zur Erweiterung des Rechtsweges in die spätere Periode, in welcher Herr Simons bereits aus dem Ministerium geschieden und Herr von Bernuth an seine Stelle getreten war. Aber am schädlichsten wirkte die Halbheit und Unklarheit im Lager derjenigen Liberalen, welche für die Mehrheit des Abgeordnetenhauses maßgebend waren.

Der allgemeine Ruf nach Abhülfe führte in der ersten Session eine Verhandlung über den Gegenstand herbei. In derselben trat der Abgeordnete Wentzel mit der Erklärung auf, daß die Materie sehr verworren sei und einer mühevollen Untersuchung bedürfe. Ihm selbst fehle die Zeit hierzu, und ein praktischer Jurist, den er mit der Aufgabe betrauen gewollt, habe ihm versichert, daß die Untersuchung Jahre erfordere. Wesentlich dieser Erklärung messe ich die Schuld bei, daß die allseitig verlangte Reform in das Stadium

weitläufiger Vorverhandlungen zurückgewiesen wurde und die Zeit der liberalen Aera darüber verloren ging. Die Erklärung des Herrn Wentzel enthielt das Zugeständniß, daß das Princip des Rechtsverfahrens in allen streitigen Fällen keine unbedingte Geltung habe, daß geprüft und gesondert werden müsse, wo der Rechtsweg zu gewähren und wo der Ausschluß desselben aufrecht zu erhalten sei. Die Regierung lehnte sich gern an das Ansehen des bedeutenden Juristen und einflußreichen Parlamentsmitgliedes an; sie veranlaßte zunächst die Sichtung des Stoffes und verschob inzwischen jede reformatorische Thätigkeit. Die Abgeordneten ließen sich den Aufschub gefallen und vermittelten an die Beschwerdeführer die Antwort, daß die Materie sehr schwierig sei und vorbereitet werde.

In demselben Geiste, in welchem die Vorbereitungen eingeleitet wurden, fielen ihre Ergebnisse aus. Der Stoff wurde gesichtet, doch die Reform um keinen Schritt der Durchführung näher gebracht. Im Auftrage der Regierung wurde durch Herrn Sydow, damals Hülfsarbeiter im Justizministerium, eine übersichtlich geordnete Zusammenstellung der Gegenstände, in Bezug auf welche der Rechtsweg ausgeschlossen oder eingeschränkt ist, sowie der hierauf bezüglichen Gesetze gemacht und veröffentlicht. An dieser amtlich veranlaßten und amtlich gebilligten Arbeit ist der Standpunkt zu erkennen, welchen die liberale Regierung und die liberale Partei damals eingenommen haben, und von welchem ich die Geringfügigkeit der praktischen Ergebnisse herleite. Schon in der systematischen Ordnung des Stoffes leitet ein Gedanke, welchen ich als Irrthum über die Stellung der Freunde des unbedingten Rechtsweges und als eine Unklarheit über die Zielpunkte der Reform bezeichnen muß; und mir ist um so wichtiger, dies hervorzuheben, als derselbe Irrthum von vielen Gegnern noch heute aufrecht erhalten wird und nicht wenig dazu beiträgt, den Streitpunkt zu verdunkeln und die Durchführung der Reform zu erschweren. In der Zusammenstellung des Herrn Sydow werden auf gleicher Linie behandelt diejenigen Gegenstände, für welche der Rechtsweg gänzlich ausgeschlossen, mit denjenigen, für welche die ordentlichen Landesgerichte durch Specialgerichte von besonderer Beschaffenheit ersetzt werden. Dies gibt ein falsches Bild von den Beschwerden und Ansichten

derer, welche die unbedingte Rechtsherrschaft anstreben und dieselbe durchweg auch der Verwaltung als Correctiv gegen Willkür zur Seite stellen wollen. Die unbedingte Zulässigkeit des Rechtsweges hat nichts gemein mit der in sich selbständigen Frage: Ob alle Rechtsstreitigkeiten von denselben Gerichtshöfen zu entscheiden, oder ob gewisse Streitgegenstände besonders zu diesem Zwecke zu bildenden Gerichtshöfen zu überweisen seien. Die Vertheidiger der unbedingten Zulässigkeit des Rechtsweges verwerfen nicht die Zulässigkeit von Specialgerichtshöfen, treten in vielen Fällen sogar als deren eifrigste Vertheidiger auf und befürworten eine dem Gegenstande angepaßte besondere Zusammensetzung derselben; so beispielsweise in Beziehung auf Handelsgerichte, Gewerbegerichte, Schwur- und Schiedsgerichte. Der Gegensatz zwischen Rechtsstaat und Polizeistaat bewegt sich nicht um die Beschaffenheit der Gerichte, sondern um die Frage: Ob jede Person, so oft sie in ihrem Rechte sich verletzt glaubt, den Schutz der Gesetze in der Gestalt eines unabhängigen, allein den Gesetzen unterworfenen, mit allen Merkmalen richterlicher Machtbefugnisse ausgestatteten, unparteiischen Richters soll anrufen dürfen, oder ob Beschwerden gewisser Art den Bürgschaften der richterlichen Person und des richterlichen Verfahrens entzogen bleiben müssen?

Auch diese Frage beantwortet Herr Sydow im ungünstigen Sinne. Der Zusammenstellung schickt er eine allgemeine Betrachtung voran: Es erscheine zwar höchst einfach, daß jeder sein vermeintlich verletztes Recht vor unabhängigen, keiner andern Autorität als der des Gesetzes unterworfenen Gerichten verfolge, daß also der Rechtsweg überall zulässig sei, aber „auf der andern Seite treten solche vermeintliche Rechtsverletzungen häufig durch Acte der Staatsverwaltung ein, und es ist zu keiner Zeit der Gesetzgebung wie der Wissenschaft das Bewußtsein fremd gewesen, daß die Verwaltung in ihrem Kreise, auch den Gerichten gegenüber, eine gleichgeordnete und selbständige Stellung einzunehmen habe, mögen auch die Gebiete beider in unzähligen Fällen sich durchkreuzen".

Hier liegt die unausfüllbare Kluft, welche den Rechtsstaat vom Polizeistaat trennt. In diesem Satze, welcher die damals bei

der liberalen Mehrheit des Abgeordnetenhauses und bei der Regierung vorwiegenden Anschauungen genau wiedergibt, liegt die Erklärung, weshalb die liberale Aera auf diesem Gebiete wenig geleistet und selbst vorbereitend so wenig gefördert hat. Der Satz enthält das Programm des Polizeistaates. Eine wohlwollende Praxis kann das Gebiet der Rechtsherrschaft erweitern und die Verwaltung selbst sogar mit einem gewissen Streben nach Unparteilichkeit ausstatten, aber mit dem Grundsatz, daß die Selbständigkeit der Verwaltung in gewissen Fällen der „vermeintlichen Rechtsverletzung“ den Ausschluß des Rechtsweges bedinge, gelangt man niemals zu den Voraussetzungen des Rechtsstaates. Es gibt sittliche Gebote, welche keinerlei Abzug vertragen; auch die praktische Wahrheit liegt nicht immer in der Mitte. Das Rechtsbewußtsein ist eine einheitliche und untheilbare Eigenschaft. Soll das Volk zu ihm herangezogen, soll der Staat seinem höchsten Zwecke, der vollendeten Verwirklichung des Rechtslebens, entgegengeführt werden, so darf das Rechtsbewußtsein des Einzelnen an keinem Beispiel Anstoß finden, und Gesetz und Recht dürfen in keiner Beziehung als Gegensätze sich erweisen. Hüte sich jeder, den Rechtsstaat zu bekennen, der seine Bedingungen nicht erforscht und ohne Vorbehalt angenommen hat. Er dient dem Staate viel schlimmer, als wer die Rechte der Bürger gänzlich misachtet, die unbedingte Macht des Staates als Endziel der Entwickelung hinstellt und das Wohl der Einzelnen der Macht des Begriffes hintansetzt.

Rechtsherrschaft und Polizeiherrschaft sind zwei verschiedene Wege, auf welche die Geschichte hinweist, zwei Methoden der Entwickelung, unter welchen die Völker zu wählen haben und gewählt haben. Der Polizeistaat stärkt sich im Innern durch Centralisation, um, wie ein Mann, allwege schlagfertig zu sein; nach außen erwirbt er Glanz und Ruhm, und der Bürger begnügt sich, ein Theil des Ganzen zu sein. Dem Staate will der Bürger alles verdanken, und dem Staate muß er alles hingeben; seine Ansprüche und Opfer sind gleich groß. Solche Staaten haben gelebt, waren mächtig, hatten glänzende Epochen, und sind verblüht. Der Rechtsstaat ist nach innen gekehrt, er

wendet sich an die stillen Tugenden der Menschen, ruft alle sittlichen Energien wach und unterdrückt jede überwuchernde, ausartende Kraft. Der Muth des Kriegers in der Schlacht gilt ihm nicht weniger und nicht mehr als der bürgerliche Muth daheim, als die Ausdauer des mühsamen Lebens in der Werkstatt, das Wagniß des Kaufmanns im redlichen Geschäfte, die Hingebung des Arztes und des Geistlichen in Zeiten der Noth. Mannhaft ist nicht nur der Tapfere, und nicht immer ist dieser mannhaft. Der wahre Mann ist der selbständige Bürger. Selbständig soll und muß jeder Bürger sein, denn jeder hat für sein eigenes Wohl zu sorgen. An den Staat hat er keinen andern Anspruch als Schutz vor verletzender Willkür; dafür hat er dem Staate nichts mehr zu opfern als die Lust, in fremde Rechte einzugreifen. Darauf allein sind die Gesetze, ist die Ordnung des Rechtsstaates gerichtet. Achtung der Bürger vor dem Gesetze, aber noch früher Achtung der Gesetze vor den Rechten der Einzelnen. Die Sicherheit des Staates nach außen entspringt erst aus der Zufriedenheit und dem Wohlstande der Bürger. Wer zwischen diesen beiden weltgeschichtlichen Ideen vermitteln will, der bringt den Staat um seinen Glanz und den Bürger um seinen Wohlstand. Die Staatskunst wird zur Balancirübung, und der öffentliche Zustand ist ein ewiges Schwanken, über welchem der Künstler sein Auge fortwährend wachsam halten muß. Das Publikum werde fern und ruhig gehalten, denn die leiseste Berührung bringt den Zusammensturz. Im Rechtsstaate ist die Rechtsverletzung das schlimmste Uebel, sie darf nie und von keiner Seite her geduldet werden. Die höchste Aufgabe des Staates ist, sie aufzuheben, wenn sie irgendwo vorgekommen ist. Der Staat soll jede Klage über Rechtsverletzung anhören, den Grund oder Ungrund mit allen hierzu tauglichen Mitteln erforschen, und der gerecht befundenen Klage die nöthige Abhülfe gewähren. Das ist sein Richteramt, welches er nicht allein in Privatrechtssachen und unter Privatleuten auszuüben hat. Auch in der öffentlichen Verwaltung, von jedem Beamten in Ausübung seines Berufes und im Namen des Staates kann das Recht eines Bürgers gekränkt, das Gesetz verletzt und misachtet werden, und für derartige Fälle, ohne Zulassung einer Ausnahme, muß ein unparteiischer Richter

bestellt sein, welcher, unabhängig von dem Willen und dem Einfluß des Beamten, über welchen die Klage geführt wird, die Beschwerde prüft, die Thatsachen untersucht und allein dem Gesetze folgt, wie dasselbe zu den ermittelten Umständen paßt; selbstverständlich auch unter Wahrung des berechtigten Staatsinteresses. Dem Beamten darf es niemals freistehen, einem solchen unparteiischen Verfahren gegenüber die „selbständige und gleichgeordnete Stellung der Verwaltung" anzurufen, auch nicht mit dem bloßen Worteinwande, daß die Verletzung des Beschwerdeführers nur eine vermeintliche sei; denn dies eben bildet den Gegenstand des richterlichen Verfahrens, ob die Beschwerde eine blos vermeintliche oder wirklich begründet ist. Herr Sydow verwechselt „die Gesetzgebung und Wissenschaft aller Zeiten" mit den geschichtlichen Erscheinungen und wissenschaftlichen Vertretern des Polizeistaates. Auch in dem preußischen Heimatstaate beginnt die Herrschaft dieser Theorie erst seit den zwanziger Jahren, während früher auch hier der Satz galt, daß jede Beschwerde unabhängig geprüft werden müsse.

In unserer heutigen Gesetzgebung durchkreuzen sich allerdings die Gebiete der Gerichte und der Verwaltung „in unzähligen Fäden", und sie werden sich verschlingen und verwirren, solange das Gesetz vom 11. Mai 1842, dieses Grundgesetz des Polizeistaates, noch gültig ist und den Geist der Beamten und der Staatsmänner beherrscht. Aber ist dies die Anschauung aller Zeiten gewesen? Ist dies der öffentliche Zustand allerorten? Führt die Staatsordnung mit logischer Nothwendigkeit auf einen solchen Zwiespalt? Keins von alledem. Nach den logischen Regeln der Staatsordnung soll die Verwaltung ebenso wenig von den Gerichten unabhängig sein wie von den Gesetzen. Die Beamten sollen nicht die Herren, sondern Diener des Gesetzes sein, und sie bedürfen nur das Ansehen, welches sie aus den Gesetzen herleiten. Als Bewacher der Gesetze repräsentiren sie den Staat, als solche dürfen sie Folgsamkeit und verstärkten Schutz gegen jeden Widerstand verlangen. Ihre Irrthümer gehören ihnen persönlich an; in ihren Fehlgriffen darf sie die Hoheit des Staates durchaus nicht decken, und in ihren Rechtsverletzungen sind sie die schlimmsten Feinde des Staates, gegen welche dieser alle seine Mittel mit

noch größerer Strenge als gegen den Privatmann kehren muß. Willkürliche Eingriffe der Rechtspflege in die Verwaltung sind nicht denkbar, mindestens in keinem weitern Umfange zu fürchten, weil die Rechtspflege jede Willkür ausschließt, und fort und fort mit dem Zurückweisen der Willkür und der Abgrenzung der Rechte sich beschäftigt. Gegen kleinere, aus den Förmlichkeiten des Rechtsganges herrührende Störungen ist die Abhülfe kleiner, nicht tief eingreifender Vorsichtsmaßregeln ausreichend. Eingriffe einer „von den Gerichten unabhängigen" Verwaltung in die Privatrechte der Bürger sind nicht nur möglich, sondern unabwendbar. Ein Staat, welcher duldet, daß Rechtsverletzungen in seinem Namen ausgeübt werden, und nur unvollkommene Mittel der Abwehr gibt, verzichtet auf die Ausbildung des Rechtsbewußtseins und beschädigt seine Ordnung. Alle seine Gebote verwandeln sich in Willkür, der Sieg des Rechts wird Zufall, und seine vorwiegende Kraft ist die Gewalt.

Die reine Herrschaft des Rechts ist in den ältesten Denkmälern der Geschichte als der höchste Staatszweck angedeutet. Bei den beiden mächtigsten Völkern des Alterthums ist diese Idee durch die concurrirende Idee des staatlichen Selbstzweckes, der Vollendung des Menschen im Staate, der Erschöpfung seiner Persönlichkeit im Staatsbürgerthum verdunkelt worden, und es treten die ärgsten Vergewaltigungen neben der strengsten Rechtsübung auf, immer freilich zu Gunsten des „Staates", aber nicht aus Schonung gegen das Ansehen von Beamten. Es wäre leicht nachzuweisen, welchen ungeheuern Schaden die mächtigsten antiken Gemeinwesen an solchen Widersprüchen genommen haben. Im Gegensatze zum Alterthume tritt in der Geschichte der spätern Zeit der Gedanke auf, dessen Erkenntniß die neuere Welt umgestaltet hat, daß der Zweck des Lebens in der sittlichen Vollendung des einzelnen zu suchen ist, der Zweck des Staates in der Mithülfe an dieser großen Aufgabe. Der wohlgeordnete Staat soll zu diesem Ziele helfen, indem er die gleiche Würdigung aller einzelnen Menschen und ihrer Rechte, die gleichmäßige Entfaltung aller Kräfte fördert und den allgemeinen Wohlstand erhöht. Am empfänglichsten erwiesen sich die germanischen Stämme für diesen höhern Staatsgedanken, und ledig

lich deshalb darf man von einer bevorzugten Mission des Germanenthums sprechen. Thatsache ist es, daß England frühzeitig der reinste Repräsentant des Germanenthums in dieser Beziehung geworden ist. Dort wurde der Kampf zwischen Rechtsherrschaft und Staatswillkür ununterbrochen und so lange geführt, bis der Sieg der Rechtsherrschaft entschieden war. England ist mächtig und wohlhabend geworden, nicht allein wegen seiner insularen Lage und seiner Handelsverbindungen, nicht trotz seiner Rechtsherrschaft, sondern durch diese. Die Rechtsherrschaft hat ihm die wahre Freiheit gegeben, denn ohne Sicherheit, neben ungestrafter Willkür gibt es keine wahre Freiheit. Die Freiheit hat jedem einzelnen Bürger Englands jenes Selbstbewußtsein gebracht, um welches der einsichtige Bürger des Continents ihn mehr beneidet, als um den Reichthum und die vielen andern Vorzüge seiner Nation. Das Selbstbewußtsein aber ist die Quelle seiner Thatkraft und seines Wohlstandes, seiner lebendigen Theilnahme am Staatsleben, seiner Opferwilligkeit, Mäßigung, der Kraft des Staates und der innern unerschütterlichen Ordnung. Deutschland braucht England nicht zu beneiden, es kann ihm nachstreben; es braucht nur desselben Weges zu wandeln, und es wird zu demselben Ziele gelangen. Friedrich II. hatte kaum die äußere Macht Preußens consolidirt, und er begriff diesen Theil seiner Aufgabe. Auf seine Anregung wendete sich der Staat der Rechtspflege zu, und die preußischen Gesetzgeber fingen an, unter der Rechtsherrschaft die Kraftentfaltung zu suchen. Diesem bewußten Streben sind die Gesetzbücher entsprungen. Dieser Geist beherrschte, trotz mannichfacher Schwankungen, die Geschichte Preußens bis zu der unglücklichen Periode der zwanziger Jahre, in ihm liegt noch heute der Keim zur Regeneration Deutschlands. Daran muß das heutige Preußen anknüpfen, und das übrige Deutschland wird ihm folgen. Auch dies gehört zu den Aufgaben Preußens in Deutschland.

V.

Das Herrenhaus.

(1863.)

Eine Antwort an Graf Arnim-Boitzenburg.*)

1.

Herr Graf! Sie zählen zu den Wenigen, welche in Preußen dem aristokratischen Namen einen gleichen Klang, wie in anderen, mehr beglückten Ländern verschaffen möchten; Sie finden hierin

---

*) Das Abgeordnetenhaus hatte im Staatshaushaltsetat für das Jahr 1862, neben anderen untergeordneten Abänderungen, den Militäretat gegen den Entwurf der Regierung wesentlich umgestaltet. Hierauf beschloß das Herrenhaus (am 11. October 1862), den Gesetzentwurf in der Fassung des Abgeordnetenhauses abzulehnen, dagegen „denselben Gesetzentwurf" in der ursprünglichen Fassung der Regierungsvorlage anzunehmen. Mit diesem Beschluß wurde der Gesetzentwurf dem Abgeordnetenhause wieder zugestellt. Das Abgeordnetenhaus trat in keine nochmalige Berathung ein, sondern erklärte (am 13. October 1862) den zweiten Theil des Beschlusses als verfassungswidrig und nichtig. Unmittelbar darauf (am 14. October 1862) wurde der Landtag geschlossen und seitdem ist bis zum Jahre 1866 kein Etatsgesetz vereinbart und die Finanzverwaltung ohne gesetzliche Grundlage geführt worden. Graf von Arnim-Boitzenburg hatte jenen für verfassungswidrig erklärten Theil des Beschlusses im Herrenhause als Antragsteller herbeigeführt und unternahm die Rechtfertigung in einer Schrift, welche die politische Stellung und das Finanzrecht des Herrenhauses im Geiste des gefaßten Beschlusses erläuterte.

Hieran knüpft sich die Erwiderung, welche nicht allein auf das Finanzrecht, sondern auch auf den Ursprung und die Wirksamkeit des Herrenhauses sich erstreckt.

Ihren staatsmännischen Beruf. Dem Ernst des Strebens, der so weit von der kleinen Begierde persönlicher oder untergeordneter Standesinteressen sich absondert, wird die Anerkennung der Gegner nicht fehlen. Wir erkennen Ihr Streben um so lieber an, je mehr Sie von den eigenen Bundesgenossen misverstanden, je schlechter Sie von ihnen unterstützt werden; wir erkennen es um so unparteiischer an, als wir ihm sicher jeden gemeinschädlichen Erfolg absprechen dürfen. Wäre in Preußen der reichste Stoff angesammelt, aus welchem die Geschichte einst mächtige Aristokratien gebildet hat, in unserer Zeit ist der Bildungsproceß zu spät begonnen. Aller Orten haben heute die ältesten Aristokratien vollauf zu thun, um ihren geschichtlich erworbenen, vom öffentlichen Rechte willig anerkannten Einfluß noch eine kurze Frist ungeschmälert oder auch geschmälert zu erhalten; neue Aristokratien wachsen in Europa heute nicht mehr. Von keinem Bürger, auch nicht von dem Höchstgeadelten, fordert das preußische Volk andere als bürgerliche Dienste nach Kräften, keinem Bürger will es die bürgerlichen Pflichten erlassen, und keinem Stande will es vor den anderen einen Vorrang einräumen. Jedes persönliche Verdienst läßt es gelten, aber es ist nicht mehr nöthig, durch Vorrechte einen Stand zu bestechen. Edlere Kräfte sind angeregt. In dieser Zeit, welche die „Vornehmen" so verächtlich die Zeit des Mercantilismus nennen, braucht der Staat nicht mehr die Achtung der Gesetze, die Gesellschaft nicht Schutz und Sicherheit mit Privilegien und Standesrechten zu erkaufen. In dieser Zeit, in welcher die Jagd nach Gewinn das Gefühl für persönliche Würde überwuchert haben soll, schlägt das Volk seine Würde höher an, als den Nutzen. Wenn Sie, wie Sie es nicht können, Preußen eine Schaar von höchstbegüterten, höchstbegabten, uneigennützigen Edelleuten anbieten könnten, welche bereit wären, die Lasten der Staatsverwaltung zu übernehmen und neben ihren Vorrechten dem Lande alle Segnungen einer fortschreitenden, volksthümlichen, von den Fesseln bureaukratischer Geistlosigkeit befreiten Entwickelung zu gewähren, das Volk würde weder dem Stande Dank zollen, noch eine solche Neigung mit Privilegien belohnen wollen. Die Verständigen wissen, daß in der Gesammtheit des Volkes, in welche jeder Bürger sich einreihen darf, die Kräfte für eine

heilsame Staatsverwaltung reichlich vorhanden sind; daß es nicht gut ist, die Menge der Dienstlustigen auszusperren und einer abgegrenzten Klasse eine größere Arbeit gegen größern Lohn zu übertragen. Zu einer guten Regierung fehlen in Preußen nicht das Verständniß und die Kunst, nur die Hindernisse sind wegzuräumen. Lassen Sie die „Hochgestellten", welche sich zu den Vorrechten und Staatsgeschäften drängen, nur aufrichtig an Dem, was Noth thut, am Fortschaffen der Hindernisse sich betheiligen. Dann wird die tüchtige Menge, werden die einsichtigen Leiter mit der größern Freude, mit welcher man die Reuigen zurückkehren sieht, die mitthätigen Bürger in ihre Reihen aufnehmen. Aber vor allem müssen sie damit beginnen, ihre eigenen Bevorzugungen, die sie im Widerspruche mit der Verfassung sich angeeignet haben und nur in Auflehnung gegen den Geist der Verfassung aufrecht erhalten können, als die schlimmsten Hindernisse wegzuräumen. Noch brauchen wir nicht, wie einige Politiker meinen, einer besonders hemmenden Vorrichtung an der Staatsmaschine; der Staat ist nicht auf der schiefen Ebene abwärts, sondern im mühevollen Aufsteigen. Noch müssen alle treibenden Kräfte sich vereinen, um zu dem schwer zu erreichenden Ziele zu gelangen, zum vollendeten Rechtsstaate, zur häuslichen Zufriedenheit, und an diesen sicheren Stützen an die Spitze Deutschlands. Wenn wir in Zukunft einmal gegen die Gewalt anstürmender Leidenschaften Schutz bedürfen werden, dann hat das loyalste Volk der Welt, dem kein besonderer Stand, sondern die Geistes- und Gemüthsrichtung des ganzen Stammes diesen Namen eingebracht hat, genug conservative Kräfte in seiner Mitte, um jeden Angriff abzuwehren. Wenn ein Ansturm ungestümer Kräfte den Staat ins Verderben zu reißen drohen sollte, dann wird der Kern des Volkes um den Thron sich schaaren, der ja um dieses Sammelpunktes willen so hoch aufgerichtet ist. Aber zu keiner Zeit bedürfen wir eines bessern Standes, der den minder patriotischen zügelte oder den minder einsichtigen leitete, zu keiner Zeit bedürfen wir der vermittelnden Heiligen zwischen dem Throne und dem Volke; wir bedürften ihrer nicht, wenn sie uns wohlwollten, und wir bekämpfen sie, wenn sie zum

Unheil beider das Volk vom Throne absperren und den Volksgeist in Zerrbildern erscheinen lassen. Wer an der Spitze stehen will, der weise uns seine Verdienste, seine bessere Befähigung und seine Dienste auf. Ein Pergament überzeugt nicht, ein Befehl, diese oder jene Familie als die beste des Landes zu achten, wird keinen willigen Gehorsam finden. Genug, daß wir den Abschnitt preußischer Geschichte, in welchem zahlreiche Mitglieder eines bevorzugten Standes uns ins Verderben gestoßen haben, die Scenen, in denen sie der Entfaltung der besseren Kräfte trotzig widerstrebten, schonungsvoll verhüllen. Genug, daß wir die alten Berichte des Uebermuths und der Gesetzlosigkeit vergessen sein lassen, in der neuern Zeit Jahrzehnte überschlagen und mit der glorreichen Auferstehung des preußischen Volkes die Geschichte des heutigen Staates beginnen. Von da ab kann sich kein Stand einer besondern Auszeichnung rühmen. In den Freiheitskriegen haben alle Preußen ihre Pflicht gethan, und dieselbe Auszeichnung gebührt dem ganzen Volke. Wo der gemeine Soldat ein Held an Muth, Tapferkeit und Begeisterung war, da hatte der Offizier nichts mehr, als das Patent, die Gunst der Geburt, der gesellschaftlichen Verbindung oder des Zufalls voraus. Im langen Frieden nach dem Siege ist von allen Seiten gefehlt worden, aus allen Ständen hat sich die Misregierung ihre Helfershelfer geholt. Den Adeligen als Stand soll es nicht zum Vorwurf gereichen, aber auch zum Lobe dient es nicht, daß sie in einer solchen Periode das größere Contingent zum Beamtenheer gestellt haben. Einen hervorragenden Antheil dieses Standes an den Freiheitsbestrebungen, welche in anderen Schichten des Volkes aufgetaucht sind und die Verfassung vorbereitet haben, meldet die Geschichte nicht. Kein Zeichen von unabhängigerm Sinne, kein Beweis eines Versuches, zwischen dem Throne, welchem sie nahe gestanden, und dem Volke zu vermitteln. Woher der Anspruch auf Staatsstellen und die Leitung im Heere? Woher das Verdienst, welches zeitgeistwidrige Vorrechte ehrbar machen sollte? Woher die politische Weisheit, welche einen Factor des Staates in die Hände eines namenlosen Adels legt? Woher der Stolz einer solchen Kammer, welche mit großen Worten gegen die öffentliche Meinung

sich abschließt, und innerhalb des allgemeinen Strebens nach einem versöhnenden Verfassungsabschlusse nur aus der eigenen Einsicht das Maß herzuholen vorgiebt?

Sie, Herr Graf, erheben sich um Hauptes Länge über Ihre Umgebung; Ihr Name ist mit einer wichtigen, volksthümlichen Wandlung der Staatsverhältnisse verknüpft, er steht an der Spitze des königlichen Bescheides, welcher der heutigen Entwickelung eine loyale Bahn eröffnet hat. Sie haben die königlichen Verheißungen angerathen, welche nachfolgende Regierungen zum Theil in nur verkümmerter Form ausgeführt, zum Theil bis heute noch nicht ausgeführt haben, Sie haben den gutgemeinten Gedanken ausgesprochen, daß jede Regierung dem Volke um einen Schritt vorangehen müsse. Später haben Sie, unter Standesgenossen, den schönsten Theil Ihrer Thätigkeit verleugnet, aber Ihr Name bleibt verzeichnet. So groß ist das Verdienst einer vorzüglichen That, daß nachfolgende Irrthümer es verdunkeln, aber nicht aus dem Gedächtniß löschen können. Sie haben sich unter Ihre Standesgenossen gemischt und oft sich unerkennbar gemacht, aber immer kam eine Gelegenheit, in welcher Sie abgesondert Ihren eigenen Weg oder den allgemeinen mit mehr als gemeiner Würde gingen. Jetzt eben geben Sie ein neues Beispiel. Wie oft ist nicht in der Kammer Ihrer Standesgenossen die öffentliche Meinung wie ein Unding höhnisch zurückgewiesen worden. Sie aber fühlen sich immer aufs Neue gedrängt, an das große, ganze Volk sich zu wenden, an alle, die überzeugt werden können und Ueberzeugung suchen. Ihnen ist die Kammer Ihrer Standesgenossen nicht das einzige Forum, der Beifall Ihrer Standesgenossen nicht das einzige Urtheil. Sie haben einen Namen, den Sie unentstellt der Nachwelt übergeben wollen. So haben Sie mit richtigem Takte in der schroffen Stellung, welche Ihre Kammer zumeist auf Ihre Anregung in dem Beschlusse über den vorjährigen Etat (Beschluß vom 11. October 1862) eingenommen hat, gegen das strenge Votum des Abgeordnetenhauses, gegen den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit an das denkende Volk appellirt. Und weil Sie einmal den angegriffenen Beschluß zu rechtfertigen hatten, haben Sie

Ihrer Betrachtung einen weitern Gesichtspunkt gegeben und das gesammte „Recht des Herrenhauses bei Festsetzung des Staatshaushalts“ ihr unterworfen.

Doch nein, nicht das gesammte Recht. Bis auf die Quelle, aus welcher das Herrenhaus alle Berechtigung zu schöpfen meint, gehen Sie nicht zurück. Man sagt Ihren Standesgenossen nach, daß sie jeden Makel der Geburt bis in entfernte Geschlechter nachtragen. Nun, dieses Herrenhaus mit seiner jetzigen Generation, mit seiner großen Mehrheit von Herren und Grafen ist nicht tadelfrei geboren. Bei Lehnen und Fideicommissen wird oft und mit Eifer für und gegen die tadelfreie Geburt des Großvaters gestritten. Es hätte sich wohl der Versuch gelohnt, auch das Herrenhaus von den oft aufgetauchten und noch nicht ausgeschlichteten Vorwürfen zu reinigen und das Gesammtrecht seiner Mitglieder unanfechtbar zu machen. Ihnen, Herr Graf, dem um mehr, als um die Meinung der Standesgenossen zu thun ist, der Sie in weiteren Kreisen überzeugen wollen und gewiß nach den Anschauungen in denselben Kreisen sich erkundigen, Ihnen, dem Staatsmanne, der seine öffentliche Thätigkeit an Gründe knüpfen, seine Gründe unparteiisch erwogen wissen will und, in Consequenz dieses Strebens, fremde Meinungen vernünftig widerlegt haben oder anerkennen muß, Ihnen sind die gewichtigen Zweifel gewiß nicht unbekannt geblieben, welche aus allen Lagern der Liberalen gegen die Rechtsbeständigkeit des Herrenhauses in seiner jetzigen Zusammensetzung angeregt worden sind, der bestimmte Widerspruch, welchen das Haus von den mäßigsten Vertheidigern des Rechtsbodens erfahren hat. Ich lege kein geringes Gewicht darauf, daß der Widerspruch schon bei dem Freiherrn von Vincke beginnt und daß dieser conservativste Staatsmann des Rechtsbodens, der allein in Folge seines strengen Sinnes für Gesetzlichkeit und seiner Achtung vor dem formellen Recht, trotz seines zu den Standesgenossen hinneigenden Wesens, zur großen Gemeinschaft der Liberalen zählt und auf den Bänken der Opposition sitzt, dem Herrenhause seine Anerkennung der Rechtmäßigkeit versagen zu müssen glaubt, und daß er immer wieder, obschon er den formgemäßen Angriff als unzeitgemäß unterläßt, in beiläufigen Bemerkungen seine ungewandelte

Meinung und seine unveränderte Absicht andeutet. Freiherr von Vincke, oft ein muthwilliger Ringer in frei politischen Turnieren, wird bei jeder Rechtsfrage ernst und bedächtig und greift keine Rechtsbedenken gegen eine bestehende Staatseinrichtung, gegen eine so bedeutungsvolle Institution, wie ein Haus des Parlamentes, aus der Luft; das Zeugniß wird ihm niemand versagen, er stehe nach dieser oder jener Richtung noch so fern von ihm, wie Sie oder ich. Was Freiherr von Vincke für unrechtmäßig erklärt, das verlohnt sich einem Grafen Arnim mit Gründen zu vertheidigen, wenn er Gründe hat. Ich benutze das Ansehen der Person, das Ihnen und Ihren Standesgenossen so oft statt der vollwichtigsten Gründe steht. Ich mahne Sie an die Nützlichkeit, bei Zeiten mit den Vorbereitungen für eine Vertheidigung zu beginnen, deren Sie sich nicht werden entschlagen können. Sie, Herr Graf, haben viel für die Rechtscontinuität der öffentlichen Verhältnisse gethan. In den stürmischsten Tagen des März, nach einer ausgekämpften Schlacht in den Straßen Berlins, haben Sie an dem Thore zu dem neuen Rechts- und Verfassungsstaate den Wiederzusammentritt des Vereinigten Landtages bewirkt, um den Zusammenhang des alten und neuen Rechtszustandes der Form nach zu wahren. Wenn es Preußen beschieden ist, diesem Beispiel treu zu bleiben, Gesetzwidrigkeit und Rechtsbruch aus den Grundeinrichtungen des Staates auszuscheiden und über das angezweifelte Recht die Begriffe zu klären, so gebührt der Frage, ob das Herrenhaus in seiner jetzigen Zusammensetzung den Gesetzen und dem Rechte des Landes entspreche, der Vorrang vor jeder andern staatsrechtlichen Erwägung. Mindestens ebenso wichtig, wie der formelle Zusammenhang zwischen den beiden Perioden des alten und des neuen Staatsrechtes, für welches Sie im März 1848 eingestanden haben, und nothwendiger noch erscheint die Gesetzmäßigkeit aller Staatsfactoren, welche jetzt auf ein lebendiges Zusammenwirken Anspruch machen. Unleidlicher, als ein nicht in Gesetzesform vermittelter Uebergang vom Absolutismus zum constitutionellen Staate, welche Sie verhüten zu müssen glaubten, ist der unerträgliche Widerspruch der nebeneinander bestehenden Staatsgewalten, der Gegensatz der Institutionen, welche aus der Verfassung ihren Ursprung herzuleiten und die

Verfassung zu verwirklichen vorgeben, zu den Gedanken, welche die geschichtliche Grundlage der Verfassung und einen Theil ihrer ausdrücklichen Rechtsmaximen ausmachen.

Das Herrenhaus soll Gesetzen die Weihe geben, sein Widerspruch Gesetzentwürfe beseitigen oder umgestalten. Aber wo ist sein eigener gesetzlicher Ursprung zu finden, wo ist die geschichtliche Quelle seiner Existenz? Nur Eines von Beiden werde mir nachgewiesen, und ich will die vielfach durchdachte Frage noch einmal von vorn durchdenken. Gesetzsammlung oder geschichtliches Recht oder auch nur Vereinbarkeit mit der Verfassung; jedes einzeln soll mir einstweilen genügen. Wir lesen in einem Gesetze, das den König beauftragt, eine Erste Kammer aus Mitgliedern zu bilden, welche er mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft. Diesen Auftrag hat kein späteres Gesetz abgeändert; ist er ausgeführt? Prüfen Sie Wort und Meinung des gesetzlichen Auftrages an dem Herrenhause, welches sich für das Product des ausgeführten Auftrages ausgibt, welches diesen Auftrag als den einzigen gesetzlichen Titel seines Bestandes aufzuweisen hat. Lesen Sie die Mitgliedslisten des zahlreich bevölkerten Hauses durch, die Listen, wie sie seine Matrikelcommission nach wohlüberlegten, vom Hause genehmigten Principien aufgestellt und den geschichtlichen Urkunden einverleibt hat. Finden Sie nicht bei der überwiegenden Mehrzahl von Mitgliedern Bezeichnungen, welche weder erbliche Berechtigung, noch eine Ernennung auf Lebenszeit, sondern irgend eine andere Eigenschaft andeuten, welche aus diesen beiden Merkmalen nicht zu erklären ist? Nur die weit geringere Zahl rühmt sich des Beisatzes „erblich" oder „durch Allerhöchstes Vertrauen". Und selbst unter diesen beiden Kategorien — denn jede Bezeichnung in der Mitgliedsliste drückt eine besondere Art von Mitgliedschaft aus, welche die Geschäftssprache des Hauses eine „Kategorie" nennt — selbst unter den „Erblichen" und den Männern des „Allerhöchsten Vertrauens" erfreuen sich nur die letzteren während ihrer Lebensdauer eines unbedingten Rechtes, dessen sie weder sich entäußern, noch durch Veränderung in ihren Umständen verlustig werden können. Diese an Zahl geringste Kategorie umfaßt Mitglieder auf Lebenszeit, wie sie das Gesetz dem Könige zu berufen anheimgab.

Die „Erblichen" hingegen sind nicht in ihrer Person Pairs des Reiches, sondern sie üben dieses Recht aus als Besitzer gewisser, in den Matrikeln verzeichneten Güter, mit deren Besitz es dem König gefallen hat, unter gewissen Voraussetzungen des Alters, Geschlechts und Standes Sitz und Stimme im Herrenhause wie ein dingliches Recht zu verknüpfen. Wer persönlicher Erbe eines solchen Besitzers geworden ist, und wäre er auch der leibliche, in rechter Ehe erzeugte Sohn, darf um deswillen noch nicht als Pair in das Haus eingerufen werden; erst muß er die Nachfolge in das begünstigte Gut erlangt oder erstritten haben, der Besitztitel muß zuvor geordnet sein. Herzog Eugen Wilhelm Alexander Erdmann von Würtemberg war unzweifelhafter Erbe des Herzogs Friedrich Eugen in Titel und Würde. Es war ihm aber eine Zeit lang nicht möglich, den Besitztitel für das Fideicommiß Karlsruhe zu erlangen, und aus diesem Grunde unterblieb bei seiner sonst persönlichen Befähigung die Zulassung des „erblichen Herrn" in das Haus. Die Eintragung seines Namens in die Matrikel wurde ausgesetzt und erfolgte erst, als der Besitztitel geordnet war.*) Von dieser Beschaffenheit ist das Recht aller „erblichen Herren", die Ordnung des Besitztitels bedingt den Beginn ihrer Pairie, der Verlust des Besitzes macht ihrer „erblichen Mitgliedschaft" ein Ende. Keinem dieser Herren ist die Veräußerung dieses Besitzthums absolut verboten; die Pairie ist also für ihre Person und Nachkommen nicht weniger bedingt und gefährdet, als ein Traufrecht eines berechtigten Grundstückes für die Person und Erben des Besitzers. Noch weiter von den einfachen Worten des gesetzlichen Auftrages entfernen sich die Bezeichnungen der übrigen Kategorien. Sie sollen, wie die Ueberschrift der Colonne darthut, den Berufungsgrund erklären, aber weder Geschichte noch Gesetz hilft zum Verständniß. Nicht im Gesetz, nicht in der Geschichte ist der Urquell dieser verschiedenartigen Berufungsgründe entsprungen, sondern in einer königlichen Verordnung, welche, wie ein Privilegium zum Chausseebau, mit einem Gesetze nur den Ort der Veröffentlichung, aber nicht die Kraft des Inhalts gemein hat.

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1859, S. 38, Anl. S. 6 fg.; Verhandlungen des Herrenhauses, 1860, S. 126, 127.

Die Bildung des heutigen Herrenhauses begann mit einer im constitutionellen Staatsleben seltenen Erscheinung. Die Kammern und der König vereinigten sich in einem Gesetze (vom 7. Mai 1853), die Neubildung einer Ersten Kammer dem Könige anzuvertrauen. Das Gesetz bezeichnete den hauptsächlichen Charakter des zukünftigen Hauses dadurch, daß es den König anwies, die Mitglieder nur mit erblicher Berechtigung oder auf Lebensdauer zu ernennen. Auf eine weitere Ausführung der minder wesentlichen Merkmale, wie etwa auf die Gesammtzahl der Mitglieder, auf das Zahlenverhältniß der beiden Kategorien, auf die Beschlußfähigkeit ging das Gesetz nicht ein. In diesen Punkten überließ es dem Könige die freie Anordnung, welche, einmal getroffen, in Zukunft nur im Wege des Gesetzes sollte geändert werden dürfen. Auftrag, Vollmacht und Instruction lauten wörtlich:

> „Die Erste Kammer wird durch königliche Anordnung gebildet, welche nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz abgeändert werden kann. Die Erste Kammer wird zusammengesetzt aus Mitgliedern, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft.“ *)

An einer anderen Stelle der Gesetzsammlung lesen wir eine Verordnung (vom 12. October 1854), welche in den Eingangsworten für eine Ausführung jenes Gesetzes sich ausgibt und um deshalb Gesetzeskraft beansprucht, in ihrem bedeutendsten Theile aber dem Gesetze widerspricht und keinen Satz desselben unverändert läßt. In Wahrheit besteht ihre einzige Bedeutung darin, daß sie die Grundzüge des Gesetzes durch andere verdrängt; die Bildung der Ersten Kammer läßt sie unausgeführt. Der König verkündet, er werde in Zukunft erbliche und lebenslängliche Mitglieder ernennen. Bei einem Theile der letzteren werde er sein Vertrauen frei walten lassen, bei einem andern Theile aber wolle er an das Präsentationsrecht von Genossenschaften (Stiftern, Grafenverbänden, Geschlechtern, Verbänden des alten und befestigten Grundbesitzes, Universitäten und Städten)

---

*) Art. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1853.

gebunden sein. Das sind die Namen der Kategorien, welche wir in der Matrikel des Hauses sorgfältig gesondert und in den Listen bei der Mehrzahl der Mitglieder als Titel der Mitgliedschaft beigesetzt finden. Nun kennen wir die Namen, aber was ist das Wesen der Genossenschaften? Nur die wenigen Städte und Universitäten sind in der Geschichte und der Organisation des Landes bekannt, politisch wichtig oder durch Verdienst ehrwürdig, nur sie sind innerhalb der Verfassung als Genossenschaften anerkannt. Die große Mehrzahl aber der adeligen Verbände und Familien sind Geschöpfe des allerneuesten Datums, dem Geschichtsforscher unbekannt, dem Volke räthselhaft, der Verfassung zuwider, dem Staatsmanne undefinirbar. In der Geschichte, den Sitten und Gewohnheiten des Volkes haben diese sonderbaren Genossenschaften ihren Ursprung nicht, im Gesetze gleichfalls nicht, und selbst in des Königs Verordnung, welche in die Gesetzsammlung Eingang gefunden hat, würden Sie umsonst nach der Aufklärung suchen, welcher Art die Verbände seien. Wer wissen will, wie die große Mehrzahl des Herrenhauses, dieser Repräsentant aller aristokratischen Geburtsvorrechte, ins Leben gekommen ist, der muß sich das Ministerialblatt für die innere Verwaltung aus dem Jahre 1854 anschaffen. Und wenn er mit der stets wandelbaren Bedeutung dieser Standesgenossenschaften vertraut bleiben will, so muß er die folgenden Ministerialblätter nachlesen. Denn hier werden die Ordres niedergelegt, welche die ständischen Vorrichtungen, in denen die Gestalt des Herrenhauses ausgeprägt wird, zeitweilig ummodeln. Hier muß er sich auch belehren, in welchem Verhältnisse die „Herren" aus den verschiedenen Elementen zur Zeit entnommen werden, denn auch dieses Verhältniß ist nicht einmal in der Form des Gesetzes festgestellt, sondern wandelbar gemacht und der Herrschaft der Cabinetsordres unterworfen.

Wer die Verordnung las, der konnte das zukünftige Haus in dem Charakter seiner Zusammensetzung nicht einmal annähernd und ungefähr sich vorstellen. Er kannte noch nicht das Wesen der Genossenschaften, aus welchen und unter deren entscheidender Mitwirkung die Mehrzahl der Mitglieder geschaffen werden sollte; er kannte nicht das Zahlenverhältniß, in welchem die einzelnen Ge-

nossenschaften beisteuern würden. Die Verordnung spricht von Bildungen, welche in Preußen nie zuvor bestanden hatten, sie nennt Namen: „alten und befestigten Grundbesitz", welche romantisch wie aus mittelalterlicher Vorzeit klingen, aber in der Geschichte Preußens nicht verzeichnet sind; sie spricht von Verbänden, deren Namen eine unbestimmte Ahnung hervorbringen, deren Gestalt, Wesen und Umfang aber ohne einen positiven Ausspruch weder nach den Regeln der Logik, noch vermöge der lebhaftesten Phantasie sich erforschen lassen. Die durch ihre Titel noch nicht verständlichen Genossenschaften, die Universitäten, die ungenannten und der Zahl nach unbestimmten Städte und Geschlechter sollten nebeneinander die zukünftigen Herrenhausmitglieder bezeichnen. Wie viele diese, wie viele jene? Ein anderes ist ein Herrenhaus mit hundert Kleinadeligen und zehn Städtern, ein anderes mit hundert Städtern und zehn Kleinadeligen. Eine Anordnung, welche so viele Fragen anregt und alle unbeantwortet läßt, kann höchstens einen vorbereitenden Schritt zur Bildung einer Ersten Kammer enthalten; den Act selbst vollzieht sie nicht.

Gleichzeitig mit der Verordnung und unter demselben Datum ist ein Reglement erschienen, welches in dem Ministerialblatte für die innere Verwaltung, dem Buche belehrender Anweisungen über Polizeistunden, Hufbeschlag und Tanzmusik, zu lesen ist. Der Ort der Veröffentlichung ist unbedeutend und macht auf gesetzliche Gültigkeit keinen Anspruch, aber das Reglement ist nicht weniger bedeutend und für den praktischen Bildungsact der Ersten Kammer bedeutender, als die in der Gesetzsammlung verkündete Verordnung. Das Reglement gibt Auskunft, wer die Verbände eigentlich sind, weist an, wie sie zusammenzusetzen, aus ihm erfahre ich, daß neunzig Repräsentanten des alten und befestigten Grundbesitzes in das Haus gelangen sollen. Jetzt habe ich den ersten, wenn auch nicht ganz bestimmten, so doch faßlichen Hinweis, wie ich mir die zu bildende Kammer vernünftigerweise vorstellen darf. Gänzlich vorenthalten bleibt mir zwar auch im Reglement, wie viele „durch ausgebreiteten Grundbesitz ausgezeichnete Geschlechter", wie viele Städte mit dem Vorschlagsrechte in Zukunft begnadigt werden würden, aber wenn die Kammer nicht nach einem Riesenmaß zugeschnitten sein soll, so

weiß ich, daß neunzig Repräsentanten des Kleinadels entscheidend sein müssen, zumal wenn sie von Abgesandten der ausgezeichneten Geschlechter verstärkt werden. Nach dem Reglement bleibt mir kein Zweifel, daß im Zahlenverhältniß das bürgerliche Element und bürgerliche Verdienst geschlagen ist. Diesem wichtigsten Theil des Bildungsactes hat der König auch die äußere Form des Gesetzes entzogen, ihn hat er seiner freien Abänderung vorbehalten, und von dem Vorbehalte hat die Regierung später Gebrauch gemacht, unbekümmert darum, daß nach dem Gesetze vom 7. Mai 1853 seine erste entscheidende Anordnung, so weit er zu einer solchen ermächtigt war, die Kraft eines Gesetzes erhalten und nur unter Zustimmung aller drei Factoren abänderlich sein sollte.

Und wie verhält sich die königliche Verordnung zu dem zweiten Satze des Gesetzes, als dessen Ausführung sie sich bezeichnet? „Die Erste Kammer wird zusammengesetzt aus Mitgliedern, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft.“ Durfte die Freiheit der königlichen Berufung durch irgend einen äußern Einfluß in Form eines Gesetzes beschränkt werden? Dem Könige, als dem Träger des Staatsbegriffes, war für alle Zeiten das Recht beigelegt, die Mitglieder des Herrenhauses zu ernennen, damit er dieses Recht unter steter Verantwortlichkeit seiner Minister und im verfassungsmäßigen Wege ausübe, aber nicht, damit er einen Theil seines königlichen Rechtes an ständische Verbände, an Stifter und Körperschaften veräußere. So wenig, wie die Ernennung der Minister, die Anstellung der Richter und anderer Staatsbeamten, darf die Ernennung der Herrenhausmitglieder von der Präsentation eines Bürgers oder einer Körperschaft abhängig gemacht werden. Und dennoch wurde bei der Bildung des Herrenhauses der Wille des Königs dem Präsentationsrechte der Körperschaften in der Weise untergeordnet, daß die weit überwiegende Anzahl der Mitglieder durch einen fremden Willen in das Haus gesendet worden ist. Freilich mußte zuvor für die Präsentirten ein königliches Patent ausgefertigt werden, freilich läßt sich von keinem Mitgliede sagen, daß es ohne den bestätigenden Willen des Königs in das Haus gedrungen sei. Aber ohne den bestätigenden Willen des Königs gelangt kein Bürgermeister einer großern Stadt in sein

Amt, und um deswillen hat noch niemand davon gesprochen, daß der König frei nach seinem Ermessen die Bürgermeister ernenne oder berufe. Und auf die Form der Patentausfertigung ist gewiß nur geringes Gewicht zu legen, gegenüber der Erwägung, daß der König nach dem Inhalte seiner Verordnung, in welcher er den Genossenschaften das „Präsentationsrecht“ beigelegt und zur Berufung sich verpflichtet hatte, bei jedem einzelnen Falle in seinem königlichen Gewissen sich gedrungen fühlte, der Präsentation die Einberufung folgen zu lassen. Sie selbst, Stahl, Camphausen, Graf Schwerin, das gesammte Herrenhaus, sollen mir Zeugniß ablegen, wie sehr die Freiheit der königlichen Ernennung durch das eingeräumte Präsentationsrecht beeinträchtigt, ja absorbirt wurde. Unter dem Ministerium Schwerin's hatte die Regierung für erledigte Sitze des alten und neuen befestigten Grundbesitzes die Wahlen der Verbände über ein Jahr verzögert, und nach vollzogenen Wahlen zur Präsentation war die Einberufung einige Monate ausgeblieben. Schon bei Gelegenheit der Grundsteuerdebatte im Jahre 1861 beklagten sich einige Redner darüber, wie über einen Angriff auf die Rechte des Hauses. Später machte das Haus die Sache der Verbände zu seiner Angelegenheit. Die Commission schlug vor, die Krone um Mittheilung über ihre Entschließung zu bitten. Sie aber amendirten, und das Haus nahm den Antrag an: „der Staatsregierung die Erwartung auszusprechen, daß bis zum nächsten Zusammentritt des Landtages die Wiederbesetzung der zur Zeit erledigten Sitze für den alten und befestigten Grundbesitz stattfinden werde.“ *) Sie bezeichneten ihren Antrag als eine Aufforderung an die Regierung, „das Ihrige zu thun, um den Vollzug der Verordnungen über die Bildung der Ersten Kammer herbeizuführen“. Den Verbänden sei der Genuß ihres Rechtes, dem Hause der effective Personalbestand ohne irgend welche in der Sache liegende Gründe entzogen worden. Die Regierung habe nicht das Recht, den Zeitpunkt zu bestimmen, wann die Präsentirten einberufen werden sollten, und wenn sie das buchstäbliche Recht hätte, würde die Anwendung gegen ein höheres Recht verstoßen.

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, S. 672, 682.

Herr von Kleist-Retzow nannte schlechtweg die verzögerten Wahlen die Verletzung eines absoluten Rechtes, welches den Verbänden in der Verordnung beigelegt sei, und die verzögerte Einberufung nennt er gleichfalls eine schwere Rechtsverletzung, denn nur um der „Persönlichkeiten willen" sei die Billigung des Königs vorbehalten. Stahl kommt mit einer feinen Distinction, welche ihm in heikeligen Fragen stets zu Gebote stand, zu demselben Ergebniß. Die Wahl müsse unbedingt veranlaßt und dürfe durchaus nicht verzögert werden; für den Zeitpunkt der Berufung gebe es zwar keine positive Vorschrift, aber das Urtheil des guten und gerechten Mannes bilde den Maßstab. Eine Verzögerung ins Unbegrenzte, oder gar in der Absicht, um einem Verbande weniger Vertreter zuzuwenden, sei nicht gestattet, verstoße gegen das billige Recht, welches dem strengen Rechte an Kraft nicht nachstehe. Camphausen entschuldigt die Regierung mit der kurzen Frist von wenigen Monaten, welche seit der Wahl verflossen sei. Und im Namen der Regierung schließt sich ihr Commissar im Wesentlichen den Ausführungen Stahl's an, so weit die Würde der Krone dabei betheiligt sei, die Berufung nicht ins Unbegrenzte hinauszuschieben. Thatsächlich endete die Differenz damit, daß noch vor der nächsten Session die Präsentirten einberufen wurden, obschon es der Verwaltung inzwischen beliebt hatte, die Grundsätze über die Zusammensetzung und das Recht der Genossenschaften so zu ändern, daß weder die Sitze offen, noch die jetzt berechtigten Genossenschaften dieselben waren, wie diejenigen, von denen die Vorschläge ausgegangen waren. Graf Schwerin hielt dafür, daß die präsentirten Herren durch ihre frühere Wahl und Präsentation ein Recht gewonnen hätten, welches durch die Abänderung des Reglements nicht verkümmert werden dürfte. Und gewiß wird kein billig Denkender die Folgerungen verleugnen, zu denen das Haus gelangt ist, daß es der Regierung nicht frei stehe, das Präsentationsrecht zu vereiteln, wenn er einmal den Vordersatz, die gesetzliche Kraft der Verordnung vom 12. October 1854 zugegeben hat. Noch beredter, als diese theoretischen Schlußfolgerungen bekunden die geschichtlichen Ereignisse den Zwang, welchen der König bei der Bildung des Herrenhauses sich auferlegt hat. Denn bisher ist in neun Jahren nicht einer der Vorgeschlagenen unange-

rufen geblieben; selbst der Versuch des Ministeriums Manteuffel gegen einen liberalen Professor einer kleinen Universität ist später aufgegeben worden. Nach solchen übereinstimmenden, unter den verschiedensten Umständen erprobten Erfahrungen können Sie unmöglich die Genossenschaften und ihr Vorschlagsrecht als ein harmloses Vorstadium zur „freien“ Ernennung des Königs darstellen wollen. Sie werden mit mir den Zwang anerkennen müssen, welcher ausnahmsloser, als je ein anderes Gesetz in Preußen gewirkt hat, Sie werden mit mir anerkennen müssen, daß der König einen Theil seiner Machtvollkommenheit an Genossenschaften abgegeben und daß er thatsächlich unter diesem Einflusse sein königliches Recht ausgeübt hat.

Durften ferner auf Grund des bevollmächtigten Gesetzes Mitglieder auf Amtsdauer, durften Mitglieder berufen werden, welche mit dem Besitze eines Grundstückes, oder mit dem Anrecht auf ein Grundstück ihre Mitgliedschaft einbüßen? Und doch ist selbst das Recht des „Erblichen“ an den Besitz eines bestimmten Grundstückes geknüpft. Von den übrigen Kategorien der Präsentirten aber sagt die Verordnung, welche Gesetzeskraft beansprucht, ausdrücklich, daß das Recht der Mitgliedschaft mit der Eigenschaft erlischt, in welcher die Präsentation erfolgt ist. Der Vertreter der Stadt muß Mitglied des wählenden Magistrats, der Vertreter der Universität Professor an derselben sein, jeder Verband der Grafen, des alten und befestigten Grundbesitzes darf nur einen Herrn präsentiren, welcher vermöge seiner Besitzverhältnisse zu dem Verbande gehört, die Stifter nur ein Stiftsmitglied. Bei jedem einzelnen Mitgliede dieser Kategorien setzt der Eintritt in das Haus eine Eigenschaft voraus, welche nicht nothwendig, sondern zufällig an der Person des Gewählten und Berufenen haftet und von der Person lösbar ist. Bei den Mitgliedern der Magistrate ist vermöge der gesetzlichen Regel diese zufällige Eigenschaft auch der Zeit nach im voraus begrenzt. Nach der Anweisung des Gesetzes werden die Bürgermeister und Stadträthe auf eine zwölf- oder sechsjährige Frist gewählt. Nach dieser einfachen Methode läßt sich die noch fortlaufende Amtsdauer vom Tage der Wahl zum Herrenhause und die Frist berechnen, für welche das eingerufene Magistratsmitglied

im Herrenhause zu sitzen berechtigt sein wird. In der Matrikel des Hauses ist diese Frist bei jedem Magistratsmitgliede ausgerechnet, nach Ablauf derselben gilt die Mitgliedschaft für erloschen, wenn nicht die Neuwahl des Mitgliedes zu seinem städtischen Amte constatirt wird. Der Wechsel bei dieser Art von „Herren" ist häufig. Nicht gleich häufig ist der Wechsel bei den Vertretern der anderen Kategorien; die Dauer ihrer Mitgliedschaft ist nicht schon beim Eintritt auf Jahr und Tag zu berechnen, ein Ende während der Lebenszeit ist nicht unbedingt vorauszusehen. Dennoch ist das Recht seinem innersten Wesen nach nicht minder auflösbar, auch über sie muß die Matrikelcommission ein wachsames Auge behalten, ob sie nicht von dem Verbande sich getrennt haben, dessen Vorschlage sie Sitz und Stimme zu verdanken haben. Um dieser Aufsicht willen ist die abordnende Genossenschaft in der Matrikel verzeichnet, und bei jedem „Herrn" das Amt oder das Besitzthum beigesetzt, welches ihm die Fähigkeit der Repräsentation gegeben hat und ihn repräsentationsfähig erhält. Verläßt ein Professor die Universität, welche ihn präsentirt hat, und übernimmt eine Professur an einer anderen Landesuniversität, so scheidet er dadurch aus dem Herrenhause; ebenso der Präsentirte irgend eines adeligen Verbandes, wenn er in Folge von Besitzveränderungen aus dem Verbande scheidet, dessen Sitz er im Hause ausfüllt, selbst dann, wenn er innerhalb eines anderen Kreises mit einem gleich „herrnmäßigen" Gute angesessen ist und seinem Wesen nach präsentationsfähig bleibt aber für einen anderen Verband. Die Geschichte der Matrikel zählt häufige Fälle auf, in denen „lebenslängliche" Mitglieder unfreiwillig, ohne verminderte Ehre, ohne verminderte staatsbürgerliche Fähigkeit Sitz und Stimme im Herrenhause eingebüßt haben. Die Kategorie der „lebenslänglichen" Mitglieder für die Städte zählt fast jährlich ein Contingent an Ein- und Austritten. Auch die übrigen Kategorien weisen Beispiele auf, unter mehreren anderen den besonders lehrreichen Fall des Freiherrn von Romberg, welcher das Haus verließ, als er aus dem Verbande des alten und befestigten Grundbesitzes schied, der ihn präsentirt hatte, und nun wieder als der Präsentirte eines anderen Verbandes gleicher Kategorie im Hause sitzt. Wenn man den uneigentlichen Ausdruck

„lebenslänglich" für diese Art von precärer Mitgliedschaft beibehalten will, um den äußern Anklang an das Gesetz vom 7. Mai 1853 nicht aufzuheben, so muß man den Fall des Herrn von Romberg damit bezeichnen, daß er zu zwei verschiedenen Zeiten seines Lebens angefangen habe, lebenslängliches Mitglied des Hauses zu sein. In einer ähnlichen Lage befinden sich Herr von Zander und Herr Homeyer. Jener ist als Kanzler des Reichs, dieser als Präsentirter der berliner Universität im uneigentlichen Wortsinne lebenslängliches Mitglied für die Dauer des Amtes; beide sind außerdem zu wirklichen lebenslänglichen Mitgliedern durch „allerhöchstes Vertrauen" berufen.

So hat die Verordnung vom 12. October 1854 neue Grundzüge für die zukünftige Erste Kammer an Stelle derer entworfen, welche das Gesetz vom 7. Mai 1853 vorgezeichnet hatte. Das Gesetz hatte der Freiheit des königlichen Entschlusses die Bildung der Ersten Kammer anvertraut und die Zusammensetzung aus erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern vorgeschrieben; die Verordnung gab abweichende Grundsätze für die Zusammensetzung und band für die zukünftige Neubildung der Kammer den königlichen Entschluß an den vorbestimmenden Willen der Stifter, Grafen, Gutsbesitzer, Geschlechter, Universitäts- und Stadtbehörden. Dieser als Recht verliehene Einfluß der Genossenschaften hat ausnahmslose Geltung gefunden, die Zusammensetzung des Hauses bestimmt, und beherrscht seinen Charakter. Kein Vorschlag der Berechtigten ist bisher ohne Erfolg geblieben, die weit überwiegende Mehrzahl der Mitglieder verdankt den Vorschlägen der Genossenschaften den Eintritt in das Haus, verdankt der fortdauernden Gemeinschaft mit ihnen die Fortdauer von Sitz und Stimme im Hause; fast alle fühlen sich an das Standesinteresse geknüpft, welches mit geringen Ausnahmen auch für die Erblichen eine Vorbedingung der Mitgliedschaft ist. Den tief eingreifenden Unterschied zwischen dem, was das Gesetz vorgeschrieben, und was die Verordnung „ausgeführt" hat, will ich mit den eigenen Worten Stahl's aus einer im Jahre 1861 gehaltenen Rede schildern.*) „Ich erinnere

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, Sitzung vom 31. Mai, S. 677.

Sie, meine Herren", sagt der Redner, „als wir über die Bildung des Herrenhauses jene Jahre hindurch geführten Kämpfe hatten, standen zwei Parteien sich gegenüber: die eine wollte eine Erste Kammer nach dem Vorgange Frankreichs, wo der König erbliche und lebenslängliche Mitglieder nach Belieben beruft. Man hatte hier den beruhigenden Vorgang, daß eine solche Erste Kammer kraftlos ist und der Bewegung der Zweiten Kammer nicht Eintrag thut. Die zweite Partei dagegen wollte, daß auch hier wirkliche Landeselemente vertreten sein sollten, und daß die Vertreter mit diesen Landeselementen in Verbindung stehen, um der Ersten Kammer oder dem Herrenhause die Macht zu geben, ein genügendes Gegengewicht gegen das Abgeordnetenhaus zu bilden. Als das Gesetz erschien, nachdem beide Parteien dem König carta blanca gegeben hatten und jede hoffte, ihre Ansicht würde darin Geltung gefunden haben, da war unsere Ansicht die siegreiche. Die letztere Weise der Bildung der Ersten Kammer stand also nun gesetzlich fest." — Besser und treffender kann der Gegensatz der Parteien und der Kern ihres auseinandergehenden Strebens nicht geschildert werden. In wenigen, aber bedeutungsvollen Zügen ist der Charakter des jetzigen Hauses gezeichnet und seine unendliche Verschiedenheit von einer Kammer, deren Mitglieder der König auf Lebenszeit und mit erblicher Berechtigung beruft. Nur ist, nach der Weise des Redners, dem Wahren sofort ein durch das Interesse gebotener Beisatz gegeben: daß die Gegner eine kraftlose Kammer angestrebt hätten; während sie nur eine von Standesinteressen beherrschte, in ihrer Tendenz schon unvolksthümliche Kammer verhüten wollten. So urtheilte selbst die damalige Regierung, welche das Gesetz vom 7. Mai 1853 beförderte, die Zusammensetzung der Ersten Kammer aus frei ernannten Mitgliedern mit erblichem Rechte und auf Lebenszeit zur gesetzlichen Vorschrift machen ließ und die principielle Verbindung „der Vertreter mit diesen Landeselementen", wie sie die zweite Partei anstrebte, eifrig bekämpfte. Denn unwahr, mit dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte des Gesetzes unvereinbar, ist das Urtheil Stahl's, daß beide Parteien dem König carta blanca gegeben; unwahr der darauf gestützte Schluß, daß „die letztere Weise der

Bildung der Ersten Kammer also nun gesetzlich feststand". So weit die Herrschaft des Gesetzes ging, hatte die Gegenpartei des Redners einen vollständigen Sieg erkämpft. Erst die abweichenden Grundsätze in der Verordnung haben ihr die Folgen dieses Sieges entrissen. Denn wie? Hätte das Gesetz für sich allein die Gegenpartei zu der Hoffnung berechtigt, daß „ihre Ansicht darin würde Geltung gefunden haben"?

Vergleichen Sie, Herr Graf, den Wortlaut des Gesetzes, der Verordnung und des Reglements, rufen Sie die geschichtlichen Vorfälle, die Verhandlungen, welche dem Gesetze vorangegangen sind, prüfen Sie das bestehende Herrenhaus an dem Gesammtinhalt der Verfassung. Treiben Sie Buchstabenrecht oder nehmen Sie einen höhern, den Geist der Gesetze umfassenden Gesichtspunkt ein. Die Wahl des Maßstabes stelle ich Ihnen frei, nur redliches Maß fordere ich und darf ich erwarten. Alles in Allem werden Sie, von Ihrem eigenen Gesichtspunkte aus, nur das Bestehen und Gedeihen des Herrenhauses mir entgegenhalten können. Aber das Gesetz hat keine Schuld an der Art, wie es besteht; der Geist der Verfassung führt zu keiner Staatsgewalt, welche auf neu geschaffenen Ständen und neuen Vorrechten beruht und außerhalb des Gesetzes entstanden ist. Und von den Gesetzgebern, welche beim Gesetze vom 7. Mai 1853 mitgewirkt, haben zwei Factoren, die beiden Kammern nicht an die Möglichkeit gedacht, daß ein solches Herrenhaus und solche Wahlgenossenschaften ihr thatsächliches Dasein an jenes Gesetz knüpfen würden. Wenn Sie geneigt sind mit mir auf das geschichtliche Material einzugehen, so stelle ich Ihnen die Wahl der Methode anheim; nur eines bedinge ich mir aus. Davon, was hinter den Coulissen vorgegangen, was zwischen von Westphalen und Junkern außerhalb der Kammer unter dem Siegel der Verschwiegenheit verhandelt worden, was in dem langen Zeitraum seit dem Gesetze vom 7. Mai 1853 bis zur Verordnung und dem Reglement vom 12. October 1854 unter dem Mantel des amtlichen und außeramtlichen Geheimnisses geschehen ist, davon weiß ich kein Wort. Wenn Sie besser unterrichtet sind, so dürfte von Ihrer Güte mancher interessante Aufschluß zu erwarten sein, aber die Frage der Gesetzmäßigkeit und

die Interpretation würde wenig dabei gewinnen. Das Material hierzu müssen wir aus dem entnehmen, was offen geschehen und verhandelt ist, aus den Gesetzbüchern, den Schriftstücken und Verhandlungen beider Häuser. Hier bin ich bereit, jedem redlichen Gegner des Weges zu folgen, welcher ihm der geeignete scheint, und in meiner jetzigen Darstellung will ich selbst den Schein einer parteiischen Kritik damit abwenden, daß ich den Nachweis hauptsächlich mit den eigenen Ausführungen der innigsten Freunde des Herrenhauses zu bestärken suche.

Die revidirte Verfassung zählte verschiedene Kategorien auf, in denen die Prinzen des königlichen Hauses, die ehemaligen Reichsunmittelbaren, mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit ernannte Mitglieder, dreißig Vertreter der Städte und neunzig Vertreter der Höchstbesteuerten Platz fanden. Das Wahlgesetz für die beiden Arten von Vertretern war vorbehalten. Zwei Sessionen ließ die Regierung diesen Theil der Verfassung unausgeführt. In der Session 1851–52, als die provisorische Erste Kammer noch tagte, bemühte sich die Regierung, dem Könige die Vollmacht zur freien Ernennung aller Mitglieder zu verschaffen. In der Zweiten Kammer vereinigten sich die Liberalen mit der äußersten Rechten dagegen und der eingebrachte Gesetzentwurf wurde abgelehnt. Im entgegengesetzten Sinne bemühte sich die äußerste Rechte in der Ersten Kammer, ein Verfassungsgesetz genau auf den Grundlagen herbeizuführen, wie sie die spätere Verordnung vom 12. October 1854 angenommen hat. Das Streben fand selbst dort nur theilweisen Beifall und blieb ohne Erfolg. Jetzt entschloß sich die Regierung, das verfassungsmäßig vorbehaltene Wahlgesetz in der Verordnung vom 4. August 1852 zu octroyiren. Sie brachte zwei „Modificationen“ an, welche den Charakter der beiden Kategorien wesentlich, den Charakter der Neunzig vollständig veränderte. Sie machte die dreißig Wahlen der Städte zu einer ausgesprochenen Interessenvertretung, indem sie die Wählbarkeit auf die Einwohner der wählenden Stadt beschränkte. Die anderen neunzig Mitglieder wendete sie fast ausschließlich dem kleinen Landadel zu, indem sie die Höchstbesteuerten in den dreißig größten Städten, weil die Städte bereits vertreten seien, aus der Zahl der

Wähler ausschloß und die 2700 Höchstbesteuerten des Königreichs aus den kleinen Städten und dem platten Lande zusammensetzte. Natürlich fiel den großen Grundbesitzern und unter ihnen dem Landadel das entscheidende Uebergewicht zu. Die so gewählten 120 Abgeordneten wurden als Erste Kammer versammelt; die erblichen Mitglieder wurden nicht einberufen und Ernennungen wurden nicht veranlaßt. Die Verordnung wurde von den Liberalen als verfassungswidrig angegriffen, von den damaligen Kammern aber unter der lebhaftesten Mitwirkung der äußersten Rechten in beiden Häusern genehmigt. Die Regierung hatte den vorjährigen Gesetzentwurf wieder eingebracht und die Verhandlungen begannen, als die octroyirte Verordnung vom 4. August 1852 bereits zum Gesetze erhoben war. Wenn die Regierung mit der letztern beabsichtigt hatte, die Liberalen vom Festhalten an der verfassungsmäßigen Zusammensetzung abzubringen und das freie Ernennungsrecht des Königs in dem Lichte einer liberalen Institution erscheinen zu lassen, so war ihre Absicht erreicht. Nunmehr war die Stellung der Parteien völlig verändert, beinahe gewechselt.

Die äußerste Rechte in beiden Kammern, man braucht nur die Namen Stahl aus der Ersten und Gerlach aus der Zweiten Kammer zu nennen, waren mit dem Art. 56 der Verfassung und dem „Ausführungsgesetze" vom 4. August 1852 sehr wohl zufrieden, mit dem neuen Entwurfe aber (zum spätern Gesetz vom 7. Mai 1853) unzufrieden. In der That war in den neunzig Mitgliedern der Höchstbesteuerten, wie sie das „Ausführungsgesetz" definirte, für den kleinen Landadel reichlich gesorgt und ihre Wortführer konnten sich nicht vorstellen, daß eine noch günstigere Versorgung möglich wäre. Die Ernennung des Königs konnte ihnen wenig schaden, weil sie nach der revidirten Verfassung auf sechzig Mitglieder als die Höchstzahl beschränkt war. Die Ernannten in voller Zahl und die Vertreter der Städte konnten zusammen nicht mehr betragen, als die Neunzig der Höchstbesteuerten, welche den Interessen des Landadels verfallen und seiner periodischen Wahl unterworfen waren. Der neue Gesetzentwurf sollte dem Könige Freiheit und den einmal ernannten Mitgliedern Unabhängigkeit verschaffen. In diesem Sinne ist der Entwurf von der äußersten

Rechten in beiden Kammern, unter Leitung von Stahl und Gerlach angegriffen und verworfen, von einer minder einseitigen Schattirung nur schwach und mit erzwungener Neigung unterstützt, von den Parteien aber, welche von den Sympathien für den kleinen Adel, für die Lehren Stahl's und Gerlach's am Weitesten entfernt waren, welche man damals die liberalen Parteien nennen mochte, am Eifrigsten unterstützt und durchgebracht worden. Die Vertheidiger und die Gegner des Entwurfes waren der unwiderlegten Meinung, daß die freie, königliche Machtvollkommenheit den Einfluß des Kleinadels und der einseitigen Standesinteressen beseitigen müsse und beseitigen werde. Die für und die gegen sprachen, beriefen sich auf dasselbe Argument. Nur ihre Gesichtspunkte waren verschieden, über die Bedeutung hatten sie keinen Zweifel. „Nehmen Sie den Gesetzentwurf nicht an," sagte Gerlach in der Zweiten Kammer*)," denn er beseitigt die Möglichkeit, Inhaber hoher Aemter zu Mitgliedern auf Amtsdauer zu ernennen, er beseitigt das Wahlelement, er schließt das Anknüpfen an das Besitzthum aus. Wenigstens, wenn man die Worte: lebenslänglich und erblich genau nimmt, so würde die Veräußerung des Besitzes nicht genügen, um der Pairie verlustig zu machen." Nehmt den Entwurf an, ruft der Staatslehrer Perthes den liberalen Mitgliedern zu**), Ihr dürft vom Könige eine bessere Kammer erwarten, als die jetzige Erste Kammer in ihrer Mehrheit. Und der äußersten Rechten hält er entgegen, daß er keinen entscheidenden Einfluß des leicht wiegenden Kleinadels in der Ersten Kammer wolle, und daß er deshalb für den Entwurf stimme. Reichensperger, der ausführlichste und eingehendste Verfechter des Entwurfes, wirft die Streitfrage aus: Soll das alte Gesetz fortbestehen und dem sogenannten alten und befestigten Grundbesitz der vorwiegende Einfluß erhalten, oder soll ein ganz neuer Pairieadel geschaffen werden. Er will dem Könige die Ernennung auf lebenslang und mit erblicher Berechtigung anvertrauen. Eine specifische Vertretung des Rittergutsbesitzes entspreche auch dem ländlichen Interesse nicht, und doch sei

*) Stenographische Berichte, II. Kammer, 1853, S. 619, Sitzung 24.
**) Stenographische Berichte, II. Kammer, 1853, S. 620.

Gefahr, daß diese erstrebt werde. Man könne die Krone durch Bezeichnung von Kategorien binden, er aber sei der Ansicht, „daß solche Kategorien durchaus nicht den gehegten Absichten entsprechen, sondern nur ohne Nutzen beschränken und hemmen".*) In dem ganzen, nicht geringfügigen Umfange der Verhandlungen in beiden Kammern finden Sie nur in der Rede von Vincke's, eines eifrigen Gegners, der seine Gegengründe aus allen Ecken und Enden sorgfältig zusammenträgt, einen leichten Hinweis auf eine Aeußerung, welche Herr von Manteuffel, der Ministerpräsident, in der vorangegangenen Session gethan hatte, daß „berufen" nicht gleichbedeutend sei mit „ernennen", daß das Berufen nicht ausschließe, Corporationen des alten und befestigten Grundbesitzes durch Repräsentation zu berücksichtigen. Herr von Vincke entnahm hieraus einen neuen Grund zur Besorgniß und Ablehnung.**) Aber dieser ganz vereinzelte Ausspruch war in einer frühern Session gefallen und ist im Jahre 1853 nicht wiederholt worden, obschon Freund und Gegner im Angriff und in der Vertheidigung von der entgegengesetzten Voraussetzung ausging, als die wort- und sinnwidrige Auslegung des Ministerpräsidenten aus der Session 1852. Diese hatte in dem frühern Jahre nicht vermocht, die äußerste Rechte zu beruhigen; sie blieb bei ihrer Opposition und half in der Session 1852 an der Ablehnung des Entwurfes. Im Jahre 1853 stieg ihr Widerstand. Stahl, Gerlach und ihre Partei verlangten als Gegenleistung, daß ihr Interesse entschädigt und der aus der Ersten Kammer entfernte Einfluß des kleinen Adels in der Zweiten Kammer ihnen wiedergegeben, daß die Neunzig der Höchstbesteuerten in die Zweite Kammer aufgenommen würden. Nur um diesen Preis wollten sie dem Entwurfe beistimmen. Sie, Herr Graf, der Gemäßigtere, haben zwar keine Bedingung, aber doch mit Stahl den gleichmäßigen Antrag gestellt. Sie glaubten nicht, daß der neue Entwurf für gesetzliche Kategorien, wie für Vertreter von Städten, des alten und befestigten Grundbesitzes, für Vertreter von Amtsdauer Raum gebe; kein anderer glaubte es. Die Redner nach

*) Stenographische Berichte, II. Kammer, 1853, S. 621 fg., S. 624.
**) Ebendas., S. 629.

Vincke blieben von seiner Besorgniß unberührt, und obschon sie die frühere Auffassung wiederholten und den vorjährigen Ausspruch des Ministerpräsidenten durch Nichtbeachtung widerlegten, hielten sie ihn doch nicht des ausdrücklichen Widerspruches werth. Die Regierung selbst brauchte ihn nicht mehr, weder als Anlockungsmittel, noch als reservatio mentalis. Die vorjährige Opposition der äußersten Rechten hatte ihre Bedeutung verloren. Die Regierung hatte aus den liberalen Schattirungen Anhänger gewonnen, welchen namentlich nach der octroyirten Verordnung vom 4. August 1852 der Gegensatz klar geworden, daß die Erste Kammer, wie sie bestand und in der Session 1853 ihr erstes Debut gab, dem Kleinadel verfallen war und die unbeschränkte Ernennung lebenslänglicher und erblicher Mitglieder durch den König eine Erlösung von diesem Uebel sein würde. Die Rücksicht auf diese Bundesgenossen bestimmte das Verhalten der Regierung. Der Minister des Innern, von Westphalen, selbst ein Belehrter aus dem Lager der äußersten Rechten und nunmehr zur Vertheidigung des neuen Entwurfes verpflichtet, kehrte fort und fort die völlige Entfesselung des königlichen Willens als eine Empfehlung des neuen Entwurfes hervor. Der Ministerpräsident schlug denselben Ton an, und obschon er nach Herrn von Vincke sprach*), kam er mit keinem Worte auf seinen vorjährigen Ausspruch zurück, sondern wählte seine Worte so, daß der Nachdruck auf die Stärkung der königlichen Gewalt fiel, „welche von Beschränkungen und Satzungen befreit wird, an welche sie bisher gebunden war**)". So entschieden ausgeprägt war das Verhältniß der Parteien, so klar das Verständniß des Gesetzentwurfes, daß die äußerste Rechte, um eine Möglichkeit für Mitglieder von Amtsdauer, für eine durch Besitz bedingte Mitgliedschaft, für eine Repräsentation des „alten und befestigten Grundbesitzes" zu retten, den Antrag stellte, den Satz zu streichen, welcher den König anweist, die Mitglieder mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit zu berufen. Die Mehrheit aber sah, wie der Berichterstatter in der Zweiten Kammer, der ausgezeichnete Rechts-

*) Stenographische Berichte, II. Kammer, 1853, S. 631 fg., Sitzung 24.
**) Ebendas., S. 632.

gelehrte Keller, am Schlusse der Verhandlungen hervorhob, gerade in diesem Satze den Schwerpunkt aller Bürgschaften. Er fand in ihm „die große Hauptsache geregelt, den eigentlichen Bestand der Kammer und den wichtigsten Charakter ihrer Mitglieder“.*) Die Regierung stand fest zur Mehrheit. Sie wollte keine schrankenlose Freiheit des Königs, keine Freiheit zur Selbstbeschränkung, sondern sie wollte die Ernennung erblicher oder lebenslänglicher Mitglieder und innerhalb dieser Schranken unveräußerliche Selbstbestimmung des Königs. Durch den Mund des Herrn von Westphalen ließ die Regierung in entscheidender Stunde vor der Abstimmung mit unzweideutigen Worten diesen ihren Standpunkt erläutern. Herr von Westphalen erklärte den Zusatz für den „Kern der Regierungsvorlage“**) und bat, den Antrag auf Streichung zu verwerfen. So brachten die Mehrheiten in beiden Kammern, welche dem Standesinteresse des „alten und befestigten Grundbesitzes“, dem Einflusse des Kleinadels abgeneigt waren, das Gesetz vom 7. Mai 1853 zu Stande, während in den Minderheiten, der kleinen in der Zweiten, der größern in der Ersten Kammer, die wenigen Verfassungsfreunde, welche jeden Verfassungswechsel für gefährlich hielten und von der Abänderung der Ersten Kammer einen schädlichen Rückschlag auf die Wahl zur Zweiten Kammer fürchteten, mit den lebhaftesten Freunden des Kleinadels vereinigt zusammentrafen. Vertheidiger und Gegner dachten sich also als Sinn des Gesetzes, daß es die Kategorien und Stände aus den Elementen der Ersten Kammer beseitigt und Mitglieder von beschränkter Dauer unmöglich gemacht habe. Diesen Inhalt hatte die Regierung dem Wortlaut ihres Gesetzentwurfes beigelegt, diesen Erfolg hatten die Redner für und wider betont, diese Auffassung hatte die Abstimmung beherrscht, und worauf das meiste Gewicht fällt, Wortlaut und Geist des Gesetzes stimmten mit dieser allgemein verbreiteten Auffassung überein und ein anderer Sinn war mit den Worten unvereinbar.

Jetzt beginnt die geheime Entstehungsgeschichte des Herren-

*) Stenographische Berichte, II. Kammer, 1853, S. 633.

**) Ebendas., S. 631.

hauses. Anderthalb Jahre vergingen seit der Annahme des Gesetzes und der lange Zeitraum ist gewiß von Unterhandlungen und Ereignissen ausgefüllt, welche in entscheidenden Kreisen einen Umschlag hervorbrachten und den einfachen Sinn des Gesetzes verdunkelten. Bei der Gesetzesberathung waren die Vertreter des Kleinadels aufrichtig in ihrem Widerstande und sind schon deshalb von dem Verdachte frei, als ob sie auch nur die Möglichkeit des Gebrauches geahnt hätten, welchen die Regierung später zu Gunsten ihres Standes von dem Gesetze oder vielmehr nicht von dem Gesetze, sondern von der Gelegenheit gemacht hat. Der Mehrheit ist kein Hinterhalt in ihren Gedanken vorzuwerfen; sie bestand aus denen, welche jede Sympathie für die Kategorien und den Kleinadel verleugneten; und ihre Sprecher begründeten das Votum einstimmig mit dem entgegengesetzten Ziele. Selbst die Mitglieder der Regierung dürfen das günstigere Urtheil erwarten, daß sie an Aehnliches, wie nachher geschehen ist, bei der Verhandlung über das Gesetz nicht gedacht haben. Eine spätere Wandlung ihrer Meinung, ja selbst eine nachträgliche bewußte Verletzung des Gesetzes ist ihrer Ehre weit weniger gefährlich, als ein hinterlistiges und treuloses Doppelspiel im Augenblicke der Gesetzesberathung. Vor dem Vorwurf eines solchen Frevels schützt sie der Widerstand der äußersten Rechten, welche ja leicht in das Geheimniß eingeweiht und zur Unterstützung herbeigezogen werden konnte, und mehr noch schützt sie die Zeitdauer zwischen dem Erlaß des Gesetzes und der erst anderthalb Jahre später veröffentlichten Anordnung. Die lange Frist deutet auf Rücksichten, welche zu nehmen, auf Schwierigkeiten, welche zu überwinden, auf Unterhandlungen, welche zu führen waren. Hätte die Regierung beim Erlaß des Gesetzes eine Vorstellung von dem gehabt, was sie später ins Leben rufen half, wäre sie damals schon mit der Rechten handelseinig, der königlichen Zustimmung gewiß und der Uebereinstimmung mit dem Gesetze sich bewußt gewesen, wozu das lange und gefährliche Hinhalten, wozu die nochmalige Einberufung der in der Geburt zu einem Rumpfe misglückten, zum Tode verurtheilten Ersten Kammer, wie sie in der Session 1853—54 erfolgt ist. Dagegen erklärt es sich leicht, wie eifrig die anderthalb

halb Jahre mit Geschäften ausgefüllt wurden, da neue Grundsätze zu regeln, widerstreitende Interessen auszugleichen und langwierige Kämpfe auszukämpfen waren, ehe der Sieg des Kleinadels und der Standesinteressen über das Gesetz gesichert war und verkündet werden konnte. Doch die geheime Geschichte jener Tage und die Vorgänge beim Hofe sind dem positiven Rechte gleichgültig und zur Erkenntniß des Rechtes untauglich, deshalb mögen sie, wenn sie einmal bekannt werden, in einer Sammlung von Curiositäten ihren Platz finden.

Jahrelang war, wie Stahl berichtet, der Kampf geführt, ob die Erste Kammer „nach dem Vorgange Frankreichs" durch die freie Personenwahl des Königs aus erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern zusammengesetzt werden sollte oder aus Vertretern und unter dem mitwirkenden Einflusse „wirklicher Landeselemente". Dies war der innerste Kern des Gegensatzes, an welchen sich die näheren Ausführungen, wie die Kammer dem angenommenen Princips entsprechend gebildet werden sollte, als untergeordnet anschlossen. Das siegreiche Princip mußte die untergeordneten Regeln der Ausführung beherrschen. Nachdem die Parteien Jahre hindurch im vollen Bewußtsein dieses Gegensatzes gekämpft hatten, legte das Gesetz von 1853 den Streit bei; es gab der unbeeinflußten Personenwahl durch den König und dem Princip der nur erblichen und lebenslänglichen Mitgliedschaft den Sieg und bevollmächtigte den König, die Kammer danach zu bilden und die bei der Bildung leitenden Regeln in einer Verordnung niederzulegen. Die unbeeinflußte Wahl der Mitglieder wurde der Krone für immer eingeräumt, als ein Merkmal ihres königlichen Berufes, wie die Ernennung der Beamten. Die Festsetzung der ausführenden Regeln dagegen wurde dem Könige für den einmaligen Act der Verordnung übertragen. Für dieses eine mal entsagten die Kammern ihrer gesetzgeberischen Mitwirkung, bevollmächtigten sie den König zu einem Acte gesetzgeberischer Gewalt; für die Zukunft behielten sie sich ihre verfassungsmäßige Mitwirkung vor, wenn die Abänderung einer Regel vorgeschlagen werden sollte. Die Verordnung erscheint und bringt einen zweifach ungeahnten Inhalt. Sie vergibt der Krone, was sie ihr nicht vergeben, und behält ihr vor, was sie ihr

nicht vorbehalten durfte. Statt der freien, königlichen Wahl setzt sie eine aus Genossenschaftswahlen hervorgehende Vertretung „wirklicher Landeselemente“ und knüpft den Ursprung und die Fortdauer der Mitgliedschaft an solche Bedingungen, daß die Vertreter und sogar die erblichen Mitglieder mit den „Landeselementen“ in innerer Verbindung bleiben. Für den Verzicht auf die ihr gewährte Freiheit in der Ernennung entschädigt sich die Krone damit, daß sie die ausführenden Regeln, welche, einmal ausgesprochen, die einseitig nicht veränderliche Geltung eines Gesetzes hätten erlangen sollen, ihrer beliebigen und einseitigen Veränderung vorbehält und zu diesem Zwecke aus der sogenannten ausführenden Verordnung in ein wirklich ausführendes Reglement verweist. Sechs Jahre hindurch bleibt das räthselhafte Verhältniß der königlichen Erlasse gegen einander, ihr Verhältniß gegen das Gesetz unerörtert. Die Bildung der Ersten Kammer geht unter sorgfältiger Berücksichtigung beider Erlasse vor sich und gibt für ein Menschenalter den Vertretern der „wirklichen Landesinteressen“, ja schon den präsentirten Vertretern der wählenden Genossenschaften die entscheidende Mehrheit. Kein Conflict des königlichen Willens mit dem Präsentationsrechte wird gemeldet; der Vorbehalt, die Regeln abzuändern, kommt nicht in Frage; zahlreiche Präsentationen, Berufungen, Legitimationsprüfungen und Austritte bewähren die Kraft der ersten Grundsätze, denen von der Regierung, vom Herrenhause und dessen einzelnen Mitgliedern Achtung gezollt wird, wie in bestregierten Staaten den Gesetzen. Im Jahre 1861 tritt zum ersten mal der Verdacht auf, daß die Krone von dem unbedingten Einflusse der Präsentationen für die Zukunft sich frei machen wolle; das Haus wird aufmerksam und beschließt über die Rechtsfrage mit unverkennbarer Deutlichkeit. Aber mit gleicher Deutlichkeit folgt aus diesem Beschluß der Widerspruch der königlichen Erlasse gegen das Gesetz. Stahl führt aus und das Haus folgt seiner Ausführung: Es sei eine gesetzliche Pflicht der Krone, die Kategorien stets in der bewilligten Zahl zu erhalten und bei jeder Gelegenheit nach dem Zahlenverhältniß des Reglements und in der Weise des Reglements zu ergänzen. „Wenn ich dagegen,“ sagt der Redner, „den Standpunkt, den der Herr Minister be-

zeichnet hat, annehme: weil dem König die Berufung zukommt, so habe er auch eine völlig unbegrenzte Freiheit, auf die Vorschläge gar nichts zu thun, sich nicht zu erklären, sie völlig zu ignoriren; so ist die Folge davon die, daß, wenn der König es beschließt, alle Vorschläge der neunzig Verbände, der dreißig Städte, der Universitäten u. s. w. völlig unberücksichtigt bleiben können. Es wäre das nach dieser Auslegung, wenn auch nicht gerade politisch weise, so doch in keiner Weise eine Verletzung der Verfassung. Es könnte also, während das Gesetz ausdrücklich sagt, ein Theil der Mitglieder von der und der Größe soll auf Präsentation im Herrenhause sitzen, die Regierung dahin schreiten, daß Niemand mehr auf Präsentation darin sitzt, und dennoch wäre es vollständig rechtlich. Eine Auslegung, wonach das Gesetz illusorisch wird, kann aber unmöglich die juristisch richtige sein." Und um eine vom Grafen Schwerin misverstandene Deutung seiner Worte zu widerlegen, wiederholt der Redner, daß eine Nichtberücksichtigung der Präsentation, ja schon ein Zögern in dieser Absicht widerrechtlich sein würde.*) Man muß dabei im Auge behalten, daß der Redner unter dem Gesetz, welches „ausdrücklich sagt, ein Theil der Mitglieder von der und der Größe soll auf Präsentation im Herrenhause sitzen", eine Combination der Verordnung und des Reglements versteht; denn jene legt den Grundsatz der Präsentation nieder, dieses bestimmt „den Theil der Mitglieder von der und der Größe". Beide königliche Erlasse bildeten den Rechtsgrund, aus welchem das Haus die Wiederbesetzung der erledigten Sitze durch die Präsentaten der Verbände bis zum nächsten Landtage von der Regierung forderte, — und nicht bittend blos beantragte, wie der Antragsteller protestweise hinzufügte.**)

Legte das Haus dem Reglement eine solche Kraft bei, daß es die Wiederbesetzung jedes einzelnen erledigten Sitzes für die gesetzliche Pflicht der Regierung, jede Absicht einer Zahlenverminderung für widerrechtlich erklärte und den Charakter des Hauses schon im Verhalten der Regierung bei diesen einzelnen Fällen bedroht sah,

---

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, S. 677, 778.

**) a. a. O., S. 681. Rede des Grafen Arnim.

so mußte man erwarten, daß es eine grundsätzliche Veränderung der Kategorien und eine grundsätzliche Verminderung von Sitzen mit erhöhtem Eifer zurückweisen würde. Denn in der behaupteten Widerrechtlichkeit kann diese Art des Verfahrens von der andern nicht überboten werden, und praktisch bietet sie den kürzern Weg, auf welchem die Regierung dahin schreiten könnte, daß Niemand mehr auf Präsentation im Hause sitzt. Aber wenige Monate später brachte der „Staats-Anzeiger" einen königlichen Erlaß (vom 5. November 1861), welcher für die Zukunft die Verbände des alten und befestigten Grundbesitzes umgestaltete, die Hälfte ihrer Vertreter auf den Aussterbeetat setzte und den königlichen Willen verkündete, bei fünfundvierzig zukünftigen Gelegenheiten die erledigten Sitze unausgefüllt zu lassen. Das Haus nahm die amtliche Mittheilung des Ministers schweigend entgegen.*) Wahrlich, eine Häufung von Räthseln, welche keine einheitliche Rechtsanschauung zu lösen vermag. Waren Verordnung und Reglement zusammen die Ausführung des Verfassungsgesetzes von 1853, so durften ihre Grundsätze „nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz verändert werden".**) Die in der Verordnung vorbehaltene Befugniß, das Reglement nach Belieben abzuändern, verstieß gegen das Gesetz und konnte niemals zur Gültigkeit gelangen. Ist einer der Erlasse keine Ausführung des Verfassungsgesetzes, ist das Reglement nur ein den König allein angehendes Programm, dann haben die Kategorien kein Recht auf vollzählige Erhaltung, da ja die Verordnung keine Zahl nennt; dann gibt es bei dem Abgange eines solchen Mitgliedes keinen erledigten Sitz, dessen Wiederbesetzung als ein Recht des Hauses und der betreffenden Genossenschaft gefordert werden dürfte; dann gibt es im gesetzlichen Sinne keine Verbände, welche zur Wahl berechtigt wären; dann fehlt es überhaupt noch an der gesetzlichen Basis, auf welcher nach dem Gesetz vom 7. Mai 1853 die Erste Kammer gebildet werden sollte. Woher der Rechtsgrund für den Beschluß des Hauses vom 31. Mai 1861, woher der Ausspruch Stahl's, daß

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1862, S. 10.
**) Art. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1853.

„die letztere Weise der Bildung der Ersten Kammer also nun gesetzlich feststand"? Wie ist dann das Haus zu Stande gekommen und wie beschaffen ist das Recht der Mitglieder, welche auf Zeitdauer und Bedingung im Hause sitzen? Alle diese Erörterungen hat das Haus vermieden, indem es den im „Staats-Anzeiger" veröffentlichten Erlaß vom 5. November 1861 stillschweigend zu seinen Acten nahm. Ein Angriff auf den Erlaß wäre eine folgerichtige Fortsetzung des Beschlusses vom 31. Mai 1861 gewesen, aber von dem Angriffe war ein Rückschlag auf den Rechtstitel des gesammten Hauses zu befürchten. Stahl, der das Widerstrebende zusammenzuschweißen verstand, lebte nicht mehr. So ließ sich das Haus die Umgestaltung einer seiner wesentlichsten Grundlagen stillschweigend und ohne Protest gefallen. Von dem Standpunkte aus, auf welchem allein das Haus zu stehen vermag, ist der Vorwurf der Gesetzwidrigkeit zu begründen. Und nicht nur der Gesetzwidrigkeit, sondern auch der Staatsgefahr, welche sich daran knüpft, wenn die Krone an den Grundprincipien der Zusammensetzung fortwährend zu modificiren sich freistellt. Aber mit demselben Athemzuge, mit welchem das Haus den Protest ausspräche, würde es seine eigene Gesetzwidrigkeit darthun. Indem es zur Abänderung schweigt, läßt es die Frage nach der Entstehung unangeregt. Aber mit dem Schweigen des Hauses ist die Frage noch nicht ins Grab gelegt; für uns noch nicht, die wir an der Herrschaft des Gesetzes das höchste Interesse haben, aber gar keins daran, daß das Cabinetschreiben vom 5. November 1861 in Kraft erhalten, die gesetzwidrige Grundlage des Hauses verdeckt bleibe und daß es fernerhin möglich bleibe, auch außerhalb des Gesetzes, durch bloße Cabinetsordres die Grundlagen für die Bildung der Ersten Kammer umzugestalten.

Mit dem öffentlichen Rechte vor Augen hat Sie, Herr Graf, niemals die Lust angewandelt, die laut gewordenen Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit des Herrenhauses in seinem jetzigen Bestande zu widerlegen oder abzuschwächen? Sie selbst ließen einmal sich von der Ansicht bestimmen, daß in Preußen kein Stoff für Pairs, im Volke kein Ansehen für eine Kammer mit erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern vorhanden ist. Bei der Verfassungsrevision haben Sie gerade deshalb die Wahlmitglieder befürwortet. Ihr

staatsmännischer Sinn, der vom Parteiinteresse nicht so verblendet ist, das Reactionäre schon für staatsklug und die junkerliche Vornehmheit für Ansehen und Größe zu halten, — Sie haben dies öfter ausgesprochen — Sie täuschen sich gewiß nicht über die geringe Summe von besonders bevorzugter Staatsweisheit, welche in den Mitgliedern aus den „Kategorien" repräsentirt ist, Sie täuschen sich sicher nicht über die materielle und moralische Macht, welche dem Herrenhause aus der Persönlichkeit seiner auf Präsentation berufenen Mitglieder erwächst, über das Ansehen des Hauses im Volke. Die vielen unbedeutenden, meist nur in kleinen Kreisen gekannten Namen, welche das reguläre Beschlußfähigkeitscontingent ausmachen, erscheinen Ihnen doch sicher weder als die Erben altdeutscher Stände, noch als das Abbild einer in Ihrem Kopfe idealisch gedachten Aristokratie. Das Buchstabengesetz ist der kleine Punkt, auf welchem diese große Institution steht und sich balanciren muß. Das Gesetz vom 7. Mai 1853 und nicht die Geschichte Preußens, nicht die staatliche oder gesellschaftliche Bedeutung der Mitglieder, ist die Legitimation, auf welche sie weisen muß, wenn man nach Herkommen und Recht fragt. Aber das angerufene Gesetz zeugt wider sie; Worte und Geist zeugen wider sie heute, wie am ersten Tage ihres Entstehens.

Solange das Herrenhaus besteht und wirkt, ist die Rechtsfrage unverrückt geblieben. Es ist nichts geschehen, was den ursprünglichen Mängeln in der Gesetzmäßigkeit hätte abhelfen können. Die gesammte Wirksamkeit des Herrenhauses und die Thätigkeit der ganzen Gesetzgebung seit dem Jahre 1854 trägt nichts dazu bei, die formelle Rechtsfrage anders, als nach den theoretischen Erwägungen zu erledigen, welche oben ausführlich erörtert worden sind. Dagegen bietet die parlamentarische Geschichte der letzten neun Jahre reichen Stoff zu der geschichtlichen Kritik, wie das neue Haus seine Stellung aufgefaßt hat. Aus seinen Verhandlungen ist nicht zu entnehmen, daß es einen Augenblick mit den Mängeln in seiner Entstehung sich beschäftigt hätte. Die Winke, welche schon früh im Hause der Abgeordneten darüber gefallen sind, hat es von jeher unbeachtet gelassen, und kein Mitglied erscheint vom Zweifel der Rechtmäßigkeit befangen. So durchweg herrscht das Gefühl der

wirklichen oder angenommenen Sicherheit, daß man auf der äußersten Rechten nicht ansteht, zu erklären, wie man 1853 unter dem Gesetze nicht entfernt an den Plan gedacht, welchen der König 1854 ausgeführt habe, daß die wenigen Gemäßigten, auch wenn sie der rücksichtslosesten Reaction gegenüber an die Zukunft mahnen, niemals auf den mangelhaften Titel anspielen. „Unser Herrenhaus", sagt Stahl noch in der Session 1858*), „ist ein schöpferischer Gedanke Sr. Majestät des Königs, und diejenigen, welche damals die Gegner des Vorschlags waren, der Krone die Vollmacht zu ertheilen, waren dem Gedanken der Krone, wie er sich nachher herausstellte, am meisten zugethan." An die logische Folge dieses Satzes, daß nicht das Gesetz, sondern ein schöpferischer Gedanke des Königs ausgeführt wurde, daß eine Institution, wie der schöpferische Gedanke des Königs sie ersonnen, weder für den Freund, noch für den Gegner im Gesetze von 1853 angedeutet lag, daß also jeder Zusammenhang zwischen dem königlichen Gedanken und der gesetzlichen Vollmacht fehlt, daran glaubt Stahl nicht denken zu müssen. Ihm und seinen Freunden lag weit mehr daran, sich der Uebereinstimmung mit dem Könige zu rühmen, als strenger Gesetzmäßigkeit. Diesen Ton verrathen die Verhandlungen des Herrenhauses hier, wie an unzähligen anderen Orten. Ueberall geht das hauptsächliche Streben dahin, eine Solidarität des Herrenhauses mit der Krone herzustellen, welche selbst über die Regierung, wie über eine Zwischeninstanz weggeht.

Klar und unverhüllt liegen die Tendenzen des Hauses vor, und der vorsichtigste Forscher hat ausreichendes Material, um über die intimsten Bestrebungen der leitenden Mitglieder ein Urtheil zu fällen. In seinem verhältnißmäßig kurzen Lebensalter hat das Herrenhaus sich bereits in den mannichfaltigsten Lagen gefunden; denn wesentlich verschieden für dasselbe waren die politischen Verhältnisse bis zu den allgemeinen Wahlen des Jahres 1855, während der darauf folgenden Legislaturperiode bis zur Vollmacht des Prinzen von Preußen, während der Vollmacht bis zur Regentschaft, von da bis zum Ende der neuen Aera und seitdem bis heute. Es hatte eine

---

*) Erste Session 1858, Herrenhaus, Sitzung 13, S. 177.

Periode unwiderstehlichen Uebergewichts und eine Periode lediglicher Opposition. In allen Lagen und Perioden hat es nur den einen Ruhm der starrsten und unbeugsamsten Consequenz sich bewahrt, einer Consequenz, welche dahin ging, die Interessen des vorwiegenden Standes bis an die äußerste Grenze der Möglichkeit zu wahren und alle Verhältnisse des Staates von diesem Gesichtspunkte aus zu beurtheilen. Unbekümmertbleiben gegen alle Strömungen der Zeit, ist ein zweifelhaftes Lob für den Staatsmann, ein noch zweifelhafteres für einen gesetzgebenden Factor, welchem selbst ein Mann wie Stahl die entgegengesetzte Pflicht zuschreibt.*) Wie sehr steigert sich aber das Verderbliche dieser Consequenz, wenn das Princip auf persönliches, auf ständisches Interesse gerichtet ist und mit Mitteln vertheidigt wird, welche allein den Vertretern des ganzen Volkes gebühren. Diese Combination bildet den Grundzug der bisherigen Thätigkeit des Hauses. Wo es gilt, Rechte in Anspruch zu nehmen, mit dem Abgeordnetenhause sich gleichzustellen, gegen die Regierung oder gegen die gewählten Abgeordneten Opposition zu machen, dem eigenen Gewicht eine möglichst große Schwere zu geben, da nennen die Redner und Leiter sich gern die Vertreter des Volkes und legen sich gern das Recht und das Ansehen bei, welches die moderne Staatsanschauung dem Volke und durch dieses seinen Vertretern einräumt. Dagegen haben die hervorragendsten Redner und Leiter in Reden und Abstimmungen, hat das gesammte Haus in seinen Beschlüssen vom ersten Tage bis heute gleichmäßig das Interesse des Landadels befördert und noch mehr, als sie in dem kurzen Zeitraume vermochten, zu befördern gestrebt, immer unter ausdrücklichem Hinweise auf ihren Beruf hierfür als die ihnen zugefallene Erfüllung in der Geschichte. In diesem Herrenhause, sagt Stahl, habe der König das Problem der Gegenwart gelöst. Kein anderes Oberhaus, nicht einmal das englische Haus der Lords, könne das leisten, was dem preußischen Herrenhause obliege. Denn das sei ohne Zweifel die Absicht Sr. Majestät gewesen, „sich am Herrenhause einen Rath und Gehülfen für die Legislative zu schaffen, der eben deshalb auch mit dem königlichen Geiste sich erfülle,

*) „Die Gesetzgebung muß doch Rücksicht nehmen auf die Zeitströmung." Worte Stahl's. Verhandlungen des Herrenhauses, 1858 (erste Session). S. 176.

der zu gleicher Zeit in der ganzen Tiefe des ständischen Interesses und auf der ganzen Höhe der staatsmännischen Aufgabe weilt".*)

Der Kern dieser dunkeln Redewendungen kehrt an anderen Orten mit größerer Deutlichkeit wieder, in denen der ganze Einfluß eines Staatsfactors gefordert wird, um bis in die äußersten Consequenzen die Herrschaft des ländlichen Besitzes über die misliebige Industerie und auf dem Lande die Herrschaft des Adels als die unentbehrliche Stütze des Herrenhauses herzustellen. Das Haus war kaum zusammengetreten, als der Angriff gegen den verhaßtesten Verfassungsartikel (42) begann, der die Theilbarkeit des Grundeigenthums garantirte, beim Erbgange nur Uebertragung des vollen Eigenthums zuließ, die Gutsherrlichkeit, gutsherrliche Polizei, obrigkeitliche Gewalt, Hoheitsrechte und Privilegien aller Grundstücke aufhob. Fast die erste, von materiellen Geschäften freie Sitzung ist diesem hochwichtigen Gegenstande gewidmet.**) Mit einer Befriedigung, die gewiß an einem constitutionellen Staatsfactor Staunen erregen muß, ergehen die bedeutendsten Fürsprecher des Antrags sich in der Ausführung, daß die Existenz des hohen Hauses im Widerspruche gegen diesen Theil der Verfassung sich befinde, daß die Grundsätze, nach welchen das Haus zusammengesetzt ist, mit den Bestimmungen dieses Verfassungsartikels unvereinbar seien.***) Ohne erheblichen Widerspruch beschließt hierauf das Haus mit Mehrheit von sieben Achteln, einen der bedeutendsten Sätze, welcher die Grenzscheide zweier Culturstufen verfassungsmäßig anerkannte, aus der Verfassung zu streichen. In dieser Session vermochte noch das Abgeordnetenhaus, welches, in der Mitte reactionärer Strömungen gewählt, den conservativen Interessen gewiß nicht abgeneigt war und in anderen Beziehungen so viel an der Umänderung der Verfassung geholfen hatte, das Land gegen den rückwärts gerichteten Sturmschritt des eben erst geborenen Oberhauses zu schützen. Als aber eine Reaction ohne Gleichen in der nächsten Session die Land

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1858 (erste Session), S. 177.

**) Erste Kammer 1854—55, S. 52 fg.

***) Rede des Berichterstatters von Meding, a. a. O., Verhandlungen, S. 52, des Antragstellers Grafen Itzenplitz, S. 51. Bericht der Commission, S. 3.

rathskammer zusammengebracht hatte, war es um die Frucht der fünfzigjährigen Entwickelung der Landescultur geschehen. Der Art. 42 wurde aufgehoben. Mit Hülfe eines solchen Abgeordnetenhauses werden grundherrliche Polizei und Ortsobrigkeit dem großen Grundbesitzer in demselben Augenblick wiedergegeben, in welchem ihm gestattet wird, sich von der Gemeinde gänzlich auszusondern. Die Landgemeinden werden unter Aufsicht und Einfluß der Gutsherren, die Bewohner des flachen Landes unter ihre Autorität gestellt. Im vollen Verständnisse der Tragweite begrüßt Stahl diese Gesetze als „den Triumph der Ordnung", für welche er und seine Partei jahrelang gekämpft haben; um die Stellung des Hauses zu dieser neuen Ordnung genau zu verdeutlichen, erinnert er an die zweifache Beziehung, daß die meisten Mitglieder des Hauses Inhaber der Ortsobrigkeit seien und daß die übrige Stellung der Grundaristokratie nicht gesichert sei, wenn die Ortsobrigkeit wegfällt.*) Nun ist der vorverfassungsmäßige Zustand mit der Verbesserung hergestellt, daß neben dem alten Einflusse der Rittergutsbesitzer auf die Zustände der heimischen Gemeinden und des Kreises eine vom Landadel beherrschte Körperschaft zur „Volksvertretung" gestempelt ist. Denn die Mitglieder der Versammlung tragen, nach dem Ausspruche ihres Dolmetschers Stahl**), das Bewußtsein in sich, „daß sie ihren Sitz in dem Herrenhause einnehmen, nicht als Vertreter der Rechte ihres Standes, sondern als erbliche lebenslängliche Gesetzgeber preußischer Nation". Dieses Bewußtsein muß sie dem Rechte nach dem Abgeordnetenhause gleichstellen, dem Ansehen nach höher, da sie nicht gewählte und flüchtig vorübergängliche, sondern geborene oder doch berufene, erbliche oder mindestens lebenslängliche Gesetzgeber sind. Aber diese Erwägung entrückt dem Hause niemals die Sorge für das Standesinteresse, und in dieser Aufgabe ist ihm die Herstellung des vorverfassungsmäßigen Zustandes noch nicht das letzte Ziel. In der eigenen Existenz ist ihm das höhere Ziel vorgeschrieben, eine wahre Aristokratie des Landadels zu begründen und die künstlichen Mittel einer wahrhaft revolutionären, um lang

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1855—56, S. 182, 185.
**) a. a. O., S. 182.

jähriges Recht und Herkommen unbekümmerten Gesetzgebung zur Hülfe zu rufen. Eben noch mit der Wiedereinführung der Ortsobrigkeit beschäftigt, taucht schon die Andeutung einer neuen Reform auf, welche ungefähr ein halbes Jahrhundert zurückgreifen muß. Das Gesetz lasse wesentliche Mängel unerledigt, die in dem Zustande außerhalb dieses Gesetzes liegen. So ist „ein solcher Mangel unstreitig die völlige Offenheit dieser obrigkeitlichen Stellung für jeden Erwerber des Gutes". „Bisjetzt sind die Mittel noch nicht gezeitigt, eine Sichtung unter den Gutsbewerbern herzustellen."*) Dies ist eine Aufgabe der Zukunft. Eine andere, gleich wichtige Aufgabe deutet der Antrag von Below und Genossen an, die Aufsicht über die gutsherrliche Orts- und Polizeiverwaltung vom Staate loszulösen und sie einer neu zu schaffenden Kreisbehörde anzuvertrauen, welche lediglich aus Inhabern der polizeiobrigkeitlichen Gewalt bestehen soll; ein Antrag, welchen das Herrenhaus nicht abzulehnen, sondern nur zu vertagen beschließt.**) Gezeitigt dagegen erscheinen die Pläne, die Errichtung der Fideicommisse auf jede mögliche Weise zu erleichtern, die Theilungen des ländlichen Grundbesitzes auf jede mögliche Weise zu erschweren. Zu diesem Zweck nimmt die conservative Versammlung keinen Anstand, eine neue, gänzlich veränderte Erbfolge zu empfehlen, an dem heiligsten Institut des Familienrechts, an der festen Grundlage aller Vermögensübergänge zu rütteln. Stahl und von Ploetz wollen zu Gunsten der Fideicommisse das Pflichttheilsrecht außer Kraft setzen, Graf Itzenplitz will die Bauern mit einem neuen Intestaterbrecht versorgen, welches, wie Graf Hoverden sich richtig ausdrückt, ihnen fortan die Freiheit rauben soll, ab intestato zu sterben. Diese Anträge kehren alljährlich wieder und erlangen die gewohnten Mehrheiten. Man hat sich, sagt der Berichterstatter von Massow, bisher „nur begnügt, den Zustand vor 1848 wiederherzustellen, und während man auf der einen Seite die hohe politische Wichtigkeit des größeren Grundbesitzes wohl erkannt hat, während auch die Schöpfung des Herrenhauses von dem Grundgedanken ausgegangen

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1855—56, S. 184.
**) a. a. O., Verhandlungen S. 191—194, Anlagen, S. 103.

ist, daß ein wesentliches Fundament desselben in dem befestigten Grundbesitz beruhen sollte, ist doch inzwischen durch die neuere Gesetzgebung nichts geschehen für die Neubegründung eines befestigten, bereits sehr zusammengeschmolzenen Grundbesitzes".*) Der größte Theil von Mitgliedern, so empfiehlt von Ploetz seinen Antrag, sitze im Hause auf Grund des befestigten Grundbesitzes. Das sei das Fundament ihrer Stellung, und das Haus müsse seine besondere Aufmerksamkeit darauf richten, daß das Fundament dieser Stellung erhalten und immer mehr gefördert werde.**) Selbst dem Justizminister Simons, welcher damals seine Periode der geschmeidigsten Nachgiebigkeit gegen das Herrenhaus hatte, geht die Tendenz der Anträge zu weit, und er gibt dem Hause zu bedenken, daß es beabsichtige, einen Zustand umzugestalten, welcher ein halbes Jahrhundert und in mancher Beziehung noch länger bestanden habe.***) Aber Stahl schrickt selbst vor einem solchen Vorwurfe nicht zurück. Er gebe zu, es sei ein schweres Wort, das Ziel lasse sich nicht auf einem anderen Wege erreichen, als auf dem, im allgemeinen die Erbfolge zu ändern.†) Aber nichts ist ihm wichtig genug gegen die Staatsnothwendigkeit, welche er bei Gelegenheit desselben wiederholten Antrages in einer spätern Session (1858) mit beredten, aber unvorsichtigen Worten schildert. Die ganze Institution des Herrenhauses beruhe auf dem alten und befestigten Grundbesitz. Von den Mitteln hänge die Kraft des Hauses ab. Diese seien in Gefahr des Verfalles. Solle dieses Institut vor dem aufmerksamen Europa der Gefahr anheimfallen, wegen Verfalles der Mittel in sich einzuschrumpfen?††) Er gesteht im dritten Jahre, nachdem der schöpferische Gedanke des Königs vollzogen und das Herrenhaus zur „ersten Institution der Landesvertretung"†††) gemacht war, offen und frei, daß dieser Institution durch neue Gesetze und durch Rückkehr zu Zuständen des vorigen Jahrhunderts eine neue Quelle ge-

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1855—56, S. 305.
**) a. a. O., S. 308.
***) a. a. O., S. 310.
†) a. a. O., S. 312.
††) 1858, Verhandlungen des Herrenhauses, S. 177.
†††) Worte Stahl's, a. a. O., S. 176.

öffnet werden müsse, weil sie sonst aus Mangel an neuer Nahrungszufuhr der Gefahr ausgesetzt sei, in sich einzuschrumpfen. Diese Gefahr beherrscht das Verhalten des Hauses, die größten wie die kleinsten Angelegenheiten werden nach ihrer Rückwirkung auf dieses Interesse geprüft und entschieden. Selbst die Herabsetzung von Stempelgebühren für Errichtung von Fideicommissen glaubt das Haus alljährlich und in gleicher Linie mit der Abänderung des Erbrechts fordern zu müssen. Um das Ansehen der Fideicommisse zu erhöhen, wird die Verwaltung den gewöhnlichen Gerichten entzogen und dem Obergerichte als einem eximirten Hofe beigelegt, und aus demselben Grunde wird die Ausdehnung des eximirten Gerichtsstandes auf persönliche und Proceßangelegenheiten gefordert. Kein Verfassungsartikel steht so hoch, kein Satz des alten Landesrechts so fest, daß das Haus nicht bereit wäre, ihn aufzuheben, abzuändern oder ins Gegentheil umzuwandeln, so weit dies dem Hauptinteresse, eine Landaristokratie auf breiter Grundlage heranzubilden, dienlich ist. Damit der kleine Landedelmann als die abschließende Spitze des gewichtigsten Elements im Staate erscheine, will man es damit versuchen, das industrielle und modern ökonomische Interesse vom platten Lande fern zu halten, die gewohnte Gütervertheilung und das ehrwürdige Erbrecht nach ersonnenen Theorien umzugestalten. Die Bauerngüter sollen befestigt, in Fideicommisse verwandelt, der älteste Sohn soll zum alleinigen Erben des Gutes gemacht und die übrigen Mitglieder in die Klasse der Dienenden herabgedrückt, die Familie soll in herrschende Reiche und arme Untergebene getheilt werden. Wenig wiegen das gewohnte Recht und die Familienbande gegen die Abstufung der Stände, welche zwischen den Bewohnern des platten Landes hergestellt werden soll. Der freie Zuzug bedroht das patriarchalische Leben auf dem Lande: die Herren befürworten Einzugsgeld für die Landgemeinden. Die Wiedergabe des gutsherrlichen Jagdrechts, oder mindestens eine ausreichende Entschädigung und eine Polizei, welche dieses Vergnügen der nobeln Passion wiedergebe, verlangen sie, um das Landleben den Pairs angenehmer zu machen, und damit das Volk lerne, daß ein Privilegium nicht ungestraft angetastet werde. Die Mahnung an das gesetzliche Versprechen, die Grundsteuerfrei-

heit aufzuheben, findet kein geneigtes Gehör, so oft auch und dringend das Abgeordnetenhaus die Erfüllung fordert. Die Herren bleiben um die Beschlüsse des andern Hauses unbekümmert, beseitigen Petitionen unter verschiedenen leicht wiegenden Vorwänden und vermeiden sorgfältig selbst die Debatte über diesen Punkt.

Derselbe Geist herrscht in der Behandlung der vielen Stoffe, deren Zusammenhang mit dem gutsherrlichen Interesse bald klarer zu Tage liegt, bald nur dem feinern Kenner des gutsherrlichen Geschmacks, oder dem in die Feldzugspläne der kleinen Landaristokratie Eingeweihten verständlich sind, wie die befürwortete körperliche Züchtigung als Strafe und als Disciplinarmittel, die für die Gemeindebehörden geforderte Befugniß, „leichtsinnige" Ehen zu verhindern. Um überall die Rückwirkung auf die Interessen klar zulegen, müßte ich mich theils in eine zu weite Erörterung der Motive, zum Theil in technische Erläuterungen verwickelter Art einlassen. Hier liegt mir nur daran, überzeugend darzuthun, aus welchem Punkte das ganze Verhalten des Herrenhauses, das positive wie das negative, die richtige Beleuchtung empfängt. Unter dasselbe Licht fällt die Steuerpolitik des Herrenhauses, auf welche die Freunde desselben nicht wenig pochen. Wahr ist, die Erhöhung der Salzsteuer, welche die Landrathskammer votirt hatte, ist durch dieses Haus abgewendet worden. Aber wem entginge die glückliche Fügung, welche das ständische und das volksthümliche Interesse hier zusammentreffen ließ. Dem Herrenhause war diese Steuer nicht willkommen, weil sie das ganze Land an die unerledigte Grundsteuerfrage erinnerte. Jedes anerkannte Bedürfniß nach neuen Finanzquellen drängte nach der Lösung dieser Frage hin. Deshalb mußte das Bedürfniß bestritten, die Erhöhung der Salzsteuer, eine wuchtige Last für das ganze Land, verworfen werden. Gegen das große Gewerbekapital waltet keine gleiche Rücksicht ob, und es wird mit einer Steuer bedacht, welche dem Staate eine geringe Einnahme aus der ungerechtesten und lästigsten Doppelbesteuerung einbringt, sodaß dieses Gesetz nach wenigen Jahren an seinen eigenen Widersprüchen zu Grunde ging.

Selbst die Verfassung muß sich von dem erweiterten Einflusse des Landadels im Herrenhause Wärme erborgen. Die ganze Verfassungs-

urkunde in Bausch und Bogen hört man selten verwerfen. Die Wortführer begnügen sich, sie in einen guten und einen schlechten Theil zu zerlegen; der Kern des guten ist natürlich der schöpferische Gedanke, welcher im Herrenhause verkörpert als „die höchste Institution der Landesvertretung“ tagt, der Kern des schlechten Theils alles, was auf Gleichheit, Aufhebung der Standesunterschiede und der Privilegien sich bezieht. Was dazwischenliegt, erhält seinen Rang, je nachdem es zu dem einen oder dem andern Kernpunkte hinneigt oder gleichgültig sich verhält. Von zwei entgegengesetzten Kräften beherrscht, erscheint den Herren die Verfassung in ewiger Bewegung begriffen, bis das eine Princip gänzlich gesiegt haben würde, natürlich das gute Princip des „auf dem alten und befestigten Grundbesitz wesentlich basirten“ Herrenhauses“. Bis die Ausgleichung herbeigeführt worden, dürfe man mit Abänderungen von Verfassungsartikeln nicht sparsam und nicht ängstlich umgehen. In diesem Sinne habe der König, in diesem Sinne haben die Mitglieder des Hauses die Verfassung beschworen. Als das Haus seine Thätigkeit mit Abänderung des hochwichtigen Art. 42 anfing und eine schüchterne Oppositionsstimme daran mahnte, daß man zu früh mit einem Angriffe auf Verfassungsvorschriften beginne, als eine gleiche Stimme später gegen die gehäuften Veränderungsvorschläge sich erhob, erwiderte man von der andern Seite: das zeuge im Gegentheil von dem Ernste für die Verfassung, von der Liebe zu ihr, daß man sie von dem Schädlichen reinigen wolle. Folgerichtig bis in die kleinsten Einzelheiten, wenn es sich um das hauptsächliche Interesse handelt, nahm das Haus den Antrag beifällig auf, mit einer Verfassungsveränderung alle übrigen zu erleichtern, indem man die Frist verkürze, welche zwischen den beiden Abstimmungen über eine Verfassungsveränderung nach Art. 107 mindestens 21 Tage betragen muß. In feierlicher Weise ließ die für diesen Antrag berichtende Commission constatiren, daß sie demselben „keineswegs eine der Totalität der Verfassungsurkunde feindliche Tendenz“ beimesse. Ebenso erklärte in ihrem Namen der Berichterstatter, es wäre besonders hervorgehoben worden, „daß, wenn es sich um Veränderungen der Verfassung handelt, zu unterscheiden sei zwischen denjenigen Theilen der Verfassungsurkunde, welche fundamentale Rechtsinstitutionen

betreffen und die essentiellen Grundelemente der Verfassungsurkunde bilden, und solchen Bestimmungen derselben, die nur als ein unwesentliches Beiwerk zu betrachten wären, bestehend in allgemeinen Verheißungen künftiger Gesetze, doctrinären Phrasen, und solchen Bestimmungen, welche lediglich hemmende Formalitäten betreffen".*) Der Antragsteller erläuterte einen Theil dieses Programms, indem er als Beispiel für die gemeingefährlichen Phrasen der Verfassung den Art. 4**) aufstellte.***) Sein Beispiel fand keinen Widerspruch, sein Antrag wurde angenommen. Wir wissen, und die eifrigsten Anhänger des Herrenhauses haben es uns zum Ueberflusse ausdrücklich gesagt, welche bedeutende Vorschriften der Verfassung der Berichterstatter als abänderungswürdig auszeichnet. Dahin gehört die Verantwortlichkeit der Minister, welche zugleich eine „doctrinäre Phrase" und durch die redliche Erfüllung eines verheißenen Gesetzes bedingt, also mit zwei Makeln behaftet ist. Dahin, und wahrscheinlich unter die Rubrik „lediglich hemmender Formalitäten", gehört die alljährliche Feststellung des ganzen Staatshaushalts. Im Staatshaushalte gebe es gewöhnliche Ausgaben, welche bestritten und aus den Staatseinnahmen gedeckt werden müßten. Deshalb verlangt das Herrenhaus wiederholt von der Regierung die Vorlage eines Gesetzes, welches die Verfassung dahin abändere, daß der Etat in einen ordentlichen und außerordentlichen getrennt werde, von denen jener wie ein gewöhnliches Gesetz für immer gültig bleibe, bis er aufgehoben würde, und nur dieser der jährlichen Berathung unterliege.†) Eigenthümlich genug, daß das Herrenhaus der Regierung eine Concession aufdrängt, auf welche diese verzichten zu müssen erklärt††), und daß die angebotene Concession ein Grundrecht

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1855—56, S. 49.

**) Alle Preußen sind vor dem Gesetze gleich. Standesvorrechte finden nicht statt. Die öffentlichen Aemter sind, unter Einhaltung der von den Gesetzen festgestellten Bedingungen, für alle dazu Befähigten gleich zugänglich.

***) H. H. 1855—56, S. 50.

†) Beschlüsse vom 30. April 1855, S. 158, und vom 4. März 1856, S. 155.

††) Rede des Finanzministers von Bodelschwingh 1855—56, S. 153 fg.

betrifft, bei welchem das Herrenhaus erst in zweiter Linie und in untergeordneter Weise interessirt ist, während das Abgeordnetenhaus in ihm den einzigen, aber schwer wiegenden Vorzug in seinen formellen Befugnissen vor dem Herrenhause hat.

Nachdem ich die Acten des Herrenhauses aus der Periode, in welcher es auf dem Höhepunkte seiner Geltung gestanden, auf das sorgfältigste durchforscht habe, darf ich, ohne den Vorwurf eines parteiischen Beobachters zu fürchten, das Ergebniß aussprechen, daß in allen Entschließungen des Hauses von politischer oder wirthschaftlicher Bedeutung die Rücksicht auf den Stand vorwaltet, welchen das Haus für seine wesentlichste Grundlage erachtet. Die Verhandlungen bringen dem Leser ein Bild der stetigen Verfassungsrevision entgegen. Verfassungssätze, organische Gesetze, Gewohnheiten und ererbtes Recht sind von der Umgestaltungslust ergriffen: hier ein Grundrecht abgeändert, dort ein anderes zur Abänderung ausgezeichnet. Und über dem Chaos schwebt der Geist des Herrenhauses mit seinem eigenen Werthe und seiner eigenen Befestigung als Maßstab für den Werth aller Einrichtungen im Staate.

Auch das Abgeordnetenhaus, welches in jener Periode neben dem Herrenhause tagte, war von der Reaction ergriffen. Nur unter seinem Beistande konnten die Verfassungsvorschriften und organischen Gesetze verändert werden. Aber immerhin tritt ein himmelweiter Unterschied in den Tendenzen beider Häuser hervor, deren eine gouvernemental, deren andere ständisch reactionär ist. Das gouvernemental reactionäre Abgeordnetenhaus macht Halt in allen Fragen, in welchen es nicht von der Regierung zum energischen Rückschritte aufgemuntert wird, schrickt vor zu weit gehenden Zumuthungen der Regierung zurück.*) Das Haus der Abgeordneten steht selbst in seiner unvolksthümlichsten Gestalt nicht ganz außer Zusammenhang mit der Gesammtheit des Volkes, hört selbst in der schlechtesten Zeit die kräftige Stimme einer warnenden Opposition in seiner Mitte, kennt deshalb in seiner dienstwilligsten Pe-

*) Von Senfft bezeichnete später sogar die Mehrheit dieses Abgeordnetenhauses als oppositionell gesinnt. Verhandlungen des Herrenhauses, 1859, S. 31.

riode Grenzen seines Gehorsams und durchkreuzt die ausschweifenden Pläne der ständischen Reaction. Dieser verschiedenen Stellung beider Häuser haben wir zu verdanken, daß nicht, wie die intimsten Freunde des Junkerthums im Abgeordnetenhause beantragt hatten, die Aufhebung der Standesvorrechte, die Gleichheit vor dem Gesetze, die Unabhängigkeit der politischen Rechte von dem religiösen Glaubensbekenntnisse aus der Verfassung gestrichen worden sind, daß nicht die Ungeduld, welche die stetige Verfassungsrevision zu erleichtern strebte, einen gesetzlichen Ausdruck gefunden hat, daß wir von einem verschlechterten Jagdgesetze, von einem verschlechterten Eherechte und anderen verschlechterten Gesetzen verschont geblieben sind, welche die Regierung dem Lande zugemuthet. Die hier fehlgeschlagenen Versuche der Regierung und der ständischen Parteigenossen sind nicht ohne Einfluß auf das andere Haus geblieben, in welchem die Reden der Führer und einzelne vorbereitende Beschlüsse auf eine fast unbegrenzte Perspective ständischer Reaction blicken lassen. Doch ist es meine Absicht nicht, die Schuld des Abgeordnetenhauses zu verkleinern und eine größere Last auf das Herrenhaus zu werfen. Ich erkenne für alles, was bis zum Jahre 1858 gegen Verfassung und heilsame Entwickelung der öffentlichen Verhältnisse gesündigt worden ist, die Mitschuld beider Häuser an. Auch der volksthümlichen Partei gebührt ein Antheil an der großen Schuld der Reactionsperiode. Betheiligung bei den Wahlen hätte, trotz des dreiklassigen Wahlsystems, ein Abgeordnetenhaus unmöglich gemacht, unter dessen Beihülfe irgend ein ständisch tendenziöses Gesetz hätte zu Stande gebracht werden können. Ich will über die Wahlenthaltungen hier kein moralisches Urtheil fällen: man schreibe sie der Muthlosigkeit zu, man nenne sie ein dem sittlichen Gefühle dargebrachtes Opfer, man lobe sie als einen leidenschaftlichen Ausdruck des empörten Rechtssinnes, — keine dieser Auffassungen befreit die Gesammtheit des Volkes von ihrem thatsächlichen Antheil an dem Siege der Reaction und ihren nachgebliebenen tiefen Spuren. Aber die zeitweilige Theilnahme der anderen Staatsfactoren verringert weder die weite Kluft zwischen diesen und dem Herrenhause, noch die Gefahr für die Zukunft. Die Muthlosigkeit im Volke, die Reaction im Abgeordnetenhause waren Stimmungen,

welche von zufälligen Umständen erzeugt, wie ihre Ursachen vorübergehend waren, und einem Aufschwunge des Geistes weichen, dem wahren Volksinteresse Platz machen mußten. Das Herrenhaus aber war, was es war, aus innerer Nothwendigkeit. Die ständische Reaction war keine zufällige, veränderliche Stimmung, sondern entsprang aus dem Triebe der Selbsterhaltung. Der Erhaltungstrieb wirkt heute unverändert, wie damals, und so lange das Herrenhaus besteht, muß es nach einem Naturgesetze von der Rücksicht geleitet werden, welche Stahl ihm so beredt vorgeführt hat, daß es nicht aus Mangel an Mitteln in sich einschrumpfe. Die zufällige Verstimmung des Volkes, die Reaction im Abgeordnetenhause sind ihm Wind und Fahrwasser, welche es benutzt, um schleuniger dem Ziele sich zu nähern. Aber auch bei einer ungünstigen Gegenströmung behält es dasselbe Ziel unverrückbar im Auge und verliert es nicht, selbst wenn es laviren muß.

Uns allen ist im Gedächtnisse, eine wie tiefe Kluft der erste Umschwung zu geregelten Verhältnissen zwischen den gewählten Abgeordneten und dem Hause der „wirklichen Landesinteressen" geöffnet hat. Die gefährlichsten Nachwirkungen dieses Zwiespalts sind uns ja gegenwärtig. Der Beginn der Regentschaft fand Regierung und Volk in einer seltenen Einmüthigkeit. Die selbstbewußte Mäßigung des Volkes setzte Europa in staunende Bewunderung. Nur ein sehr geringer Bruchtheil sah mit Unmuth zu, doch ohne die gewohnte Gunst vom Hofe wagte die ständische Partei kaum eine Opposition. Ihre grollende Unzufriedenheit erschien dem Beobachter wie ein entferntes Gekräusel am heitern Himmel, doch der Verständige sah und fürchtete in diesem Zeichen das noch ferne, aber sicher nahende Gewitter. Was hätte nicht in der Legislaturperiode von 1859 ab eine mäßig liberale Regierung mit dem mäßig liberalen Abgeordnetenhause leisten können! Sogar den Vorurtheilen des Herrenhauses war man bis zu einem gewissen Punkte Rechnung zu tragen geneigt, wenn dieses in schicklicher Weise den allmählichen Uebergang gesucht, seine schroffe Haltung abgestreift, wenn es nur einen Anklang an die allgemeine Volksstimmung verrathen hätte. Rücksicht auf das Herrenhaus war es, was in der ersten Session den Entschluß, das Ministerium nicht zu drängen,

für die Mehrheit des Abgeordnetenhauses zur Parole machte. Mit Rücksicht auf das Herrenhaus bearbeitete das Ministerium seine Gesetzentwürfe, aus Rücksicht auf dieses Haus wurde in der ersten Session die Discussion der unentbehrlichen Ergänzungsgesetze aufgehalten. Das Haus hatte Zeit, einen versöhnlichen Sinn blicken zu lassen, aber die vergönnte Muße wurde zu Vorbereitungen für den Krieg benutzt. Anfangs beliebte man die Versicherung, daß das Herrenhaus keine Opposition, wenigstens nicht grundsätzlich Opposition machen würde. Baron von Senfft erhebt sich sogar zu der kühnen Versicherung, Opposition sei gegen die Grundsätze, welche die Rechte beseele.*) Bald aber erhält das Bekenntniß seine Erläuterung. Die Opposition wird mit einem taktisch meisterhaften Plane eröffnet. Fürsorge für den Staatsschatz ist das Feldgeschrei. Der Staatsschatz ist die Reservekasse des Kriegsherrn, also ist die Opposition loyal. Man stützt sich auf eine Cabinetsordre, zwar von zweifelhafter Gesetzeskraft, aber sie läßt sich behaupten. Und der Antrag kündigt an, daß das Haus in die Finanzverwaltung ernstlich einzugreifen gedenke. Beinahe zwanzig Jahre waren die Ueberschüsse der Einnahmen aus früheren Finanzjahren zu nothwendigen oder auch nützlichen Ausgaben des laufenden Jahres etatsmäßig verwendet worden. Von 1840—46 war dies alljährlich geschehen, die Gesammtsumme der so verwendeten Ueberschüsse betrug während dieser Periode mehr als 54 Millionen, während nur 6,450000 Thaler an den Staatsschatz abgeführt wurden. Das Ministerium Manteuffel hatte, allerdings mit geringeren Summen, die gleiche Praxis auch unter den Augen des Herrenhauses fortgesetzt.**) In gleicher Weise wollte der Minister Patow 1,300000 Thaler für die extraordinären Ausgaben des laufenden Verwaltungsjahres verwenden. Das Abgeordnetenhaus stimmte zu, das Herrenhaus aber erhob Widerspruch und machte diesen zu einer politischen Frage ersten Ranges. Die Cabinetsordre aus dem Jahre 1820, welche in der Form einer Instruction die Ueberschüsse an einen Staatsschatz abzuführen anwies, welche seit ihrem Erlaß

*) H. H. 1859, S. 31.

**) Rede Patow's, a. a. O., S. 122 f.

bei keiner nachweislichen Gelegenheit streng beobachtet worden war, wurde zu der Höhe eines vollgültigen Gesetzes erhoben. Der Regierung wurde nicht weniger als Gesetzesverletzung und ein Angriff auf die Prärogative des Herrenhauses vorgeworfen. Der bekannte Antrag Stahl-Arnim, welcher die Ueberweisung der 1,300000 Thaler an den Staatsschatz und demgemäß eine Abänderung des vorgelegten Budgets forderte, wurde in einer der heftigsten Debatten discutirt und mit 89 gegen 37 Stimmen angenommen.*) Um die politische Bedeutung des Antrags nicht zu verdecken, trug Stahl, eine zukünftige Zeit vorbereitend, seine Ansicht vor, wie wenig bedeutend eine Budgetverweigerung in Preußen sei, da die Regierung mit dem alten Etat fortregieren dürfe; mischte derselbe Redner Klagen ein über den unerhört geringen Einfluß des Herrenhauses auf den Etat, womit er die Mahnung verband, in allen zweifelhaften Punkten das Gesetz streng und zu Gunsten des Hauses auszulegen. Beide Antragsteller, die Führer der Hauptparteien, versprachen Ausdauer in der begonnenen Opposition.**) Die Bewahrheitung ließ nicht auf sich warten, obschon kein Gesetzentwurf von principieller Bedeutung in das Haus kam. Petitionen und andere kleine Gelegenheiten führten in dem spätern Theile der Session zu Debatten, in denen der Zwiespalt mit Regierung und Abgeordnetenhaus immer deutlicher hervorgekehrt, immer allgemeiner vorbereitet wurde. Die Regierung beseitigte im Verwaltungswege einige Beschwerden der Dissidenten, welche die frühere Verwaltung ihnen auferlegt hatte. Die knappe Gerechtigkeit fand, weil Verfassung und Gesetz sie dictirten, den vollen Beifall der Abgeordneten, deren Mehrheit den Dissidenten keineswegs geneigt war. Die Redner des Herrenhauses können ihr tiefes Misfallen nicht verschweigen. Die Zulassung der Juden zu den Kreistagen und Provinziallandtagen hatte der Justizminister Simons schon unter dem frühern Ministerium als eine unabweisbare Forderung des Gesetzes und der Verfassung befürwortet; von Westphalen hatte sie in einer eigenthümlichen und schwerverständlichen Methode weginterpretirt. Die

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1859, S. 129.

**) Stahl, a. a. O., S. 119. Graf Arnim, S. 127.

jetzige Regierung fühlte sich in ihrem Gewissen gedrungen, den Juden zu ihrem vorenthaltenen Rechte zu verhelfen. Einzelne Landräthe und Stände widerstrebten, doch Graf Schwerin verschaffte sich diesmal Gehorsam. Als der Schritt von Beschwerdeführern zur unmittelbaren Kenntniß des Regenten gebracht wurde, billigte dieser den Beschluß der Regierung und die Weise der Ausführung. Das Herrenhaus aber erklärte das Ministerialrescript für gesetzwidrig und überwies die gegnerischen Petitionen zur Abhülfe. Die Verfassungsurkunde, sagt der Berichterstatter von Daniels, habe die älteren Gesetze, welche mit ihr in Widerspruch stehen, nicht aufgehoben, sondern nur eine gesetzliche Ausgleichung nothwendig gemacht. Bis diese herbeigeführt sei, herrsche das alte, widersprechende Gesetz.*) Die Provinziallandtage müßten gefragt werden, meint ein leitendes Mitglied des Hauses.**) Würden diese sich günstig aussprechen, so hätte die Regierung an ihnen eine Stütze; wenn ungünstig, so hätte sie eine Veranlassung, den Art. 12 der Verfassung abzuändern. Kurz, am Ende der fruchtlosen Session, in welcher sogar ein ökonomisch nothwendiges und politisch unschuldiges Gesetz über eine Revision der Normalmarktpreise fallen mußte, weil das Haus, trotz seiner sonstigen Zufriedenheit mit dem übrigen Inhalte, die Anhörung der Kreistage nicht aufzugeben beschloß, war es offenbar, daß die Herren und die Abgeordneten wie Repräsentanten zwei verschiedener Landrechte sich gegenüberstanden, und nur eine winzige Anzahl unenttäuschbarer Optimisten hoffte noch durch Concessionen, so weit das Gewissen zuließ, den völligen Bruch zu verhüten.

Wie die ständische Partei dagegen die Agitation in das Land zu werfen versuchte, wie sie conservative Vereine gründete, die Mitglieder durch unverhohlene Interessen des Eigennutzes warb, wie sie die religiösen Antipathien anregte, die junkerlichen Kreise zum Widerstande ermuthigte, wie sie Alles, was im Handwerkerstande für Schutz und Verkehrsbeschränkung, was in diesen und

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1859, S. 286.
**) Graf Arnim, a. a. O., S. 293, 294.

bäuerlichen Kreisen durch persönlichen Umgang zu gewinnen war, an sich zog, das behalte ich einer specialgeschichtlichen Darstellung vor. Das Herrenhaus fuhr in der zweiten Session mit größerer Sammlung im Geiste der ersten fort. Im Befürworten und im Verwerfen, in der Billigung und im Tadel stehen die Beschlüsse beider Häuser sich schroff gegenüber und hier und dort werden die Beschlüsse mit festen und großen Mehrheiten gefaßt. Dort werden die Schulregulative des Herrn von Raumer als verwerflich angegriffen, das Schulgesetz wird im Namen der Verfassung gefordert; hier werden die Regulative als ein kostbares Vermächtniß der alten Regierung, als eine Rückkehr von dem heillosen Wege des irrenden Rationalismus gefeiert, gegen jede Modification wird mit Eifersucht gewacht und das Bedürfniß eines Gesetzes bestritten. Dort verlangt man, daß endlich der Art. 12 der Verfassung zur Wahrheit gemacht werde; hier wird die Gewähr der ständischen Rechte an die Juden, sogar die Bestätigung einer Schulzenwahl wiederholt für gesetzwidrig erklärt, gegen die Entbindung dissidentischer Kinder vom öffentlichen Religionsunterricht und das freie Bestimmungsrecht der Aeltern wiederholt Abhülfe gefordert. Die Abgeordneten sehen in der Civilehe die Erfüllung eines unabweislich dringenden Bedürfnisses, bewillkommen in diesem Sinne die vom Throne herab befürwortete Regierungsvorlage und nehmen den zweiten Theil, die Beschränkung der Ehescheidungsgründe nur als einen nothwendigen Anhang mit in den Kauf. Das Herrenhaus findet nur den zweiten Theil des Gesetzes annehmbar, verwirft die Civilehe, verwirft selbst den declaratorischen Theil, welcher gegen den beklagenswerthen Fehlgriff des höchsten Gerichtshofes das Land von der Fortdauer fehlerhafter Ehen wegen Standesungleichheit beseitigen sollte. Die Kinder aus Ehen zwischen Adeligen und Frauen aus niederem Bürgerstande, also auch aus dem Stande der Handwerker, mit welchem die ständische Partei außerhalb des Hauses sich so eben verbrüdert hatte, sollten wenigstens unfähig bleiben, Lehne und Fideicommisse, wie Kinder aus makellosen Ehen, zu erben.

Zu den Zeugnissen politischer Weisheit, welche die ständische Partei sich selbst zu geben liebt, gehört das Bekenntniß, daß sie der

Bureaukratie feind und der Selbstverwaltung zugethan sei. Hier hatte das Herrenhaus ein Thema aufzuweisen, für welches es wiederholt mit seinen Beschlüssen eingetreten war. Als es die Polizeiverwaltung für die Gutsherren zurückzufordern anfing, beantragte es, auf Anregung des Oberbürgermeisters Piper, gleichzeitig, daß die Regierung möglichst Bedacht darauf nehme, die Polizeiverwaltung den städtischen Behörden, wo sie ihnen entzogen ist, zurückzugeben. Auf diese merkwürdige Ausnahme gestützt und durch viele Versicherungen der Abneigung gegen die Bureaukratie verleitet, glaubten selbst die Gegner, auf diesem Gebiete für verbessernde Gesetze die Unterstützung oder doch keinen Widerstand des Hauses erwarten zu dürfen. Auch diese Erwartung wurde enttäuscht. Sei es, daß der eine Antrag wegen seines ursprünglichen Zusammentreffens mit einem Votum für die Gutsherren besondere Gunst im Hause gefunden hat, während eine gleiche Analogie gegen andere Acte der Selbstverwaltung und für Kräftigung der Bureaukratie spricht, sei es, daß der ernste Sinn und deshalb das Verständniß für das Wortbekenntniß fehlt, genug, das Haus erwies sich bureaukratischer, als die Regierung, die doch selbst bei einer ausgeprägt liberalen Richtung schwer zu vermissende Amtsbefugnisse nicht gern aufgibt. Der von der Regierung vorgelegte Gesetzentwurf, welcher das Conflictgesetz vom Jahre 1854*) aufheben, die civil- und strafrechtliche Verfolgung von Beamten wegen gesetzwidriger Handlungen bei Gelegenheit des Dienstes dem gewöhnlichen Rechtswege überweisen und die Befugniß der Centralbehörde, den Conflict zu erheben, ausschließen sollte, wurde vom Herrenhause abgelehnt. Die Motive für die Ablehnung, wie sie der Commissionsbericht überliefert, denen Stahl einen besonders lebhaften Ausdruck gab**), verkümmern auch für die Zukunft die Aussicht, eine erhebliche Erweiterung des Rechtsweges und Einschränkung der Verwaltungswillkür mit diesem Herrenhause zu erreichen. Die meisten Mitglieder des Hauses sind übrigens bei der

*) Ueber das Gesetz und seinen Inhalt, a. a. O., S. 34 fg.

**) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, S. 657 fg., Anlage Nr. 36, S. 300 fg.

Erhaltung der Conflict- und Competenzgesetze persönlich interessirt; denn die Guts- und Polizeiherren werden durch diese Gesetze in gleicher Weise geschützt, wie die Beamten. In einer Novelle zur Städteordnung wollte die Regierung auf das bureaukratische Recht verzichten, daß die gewählten Stadträthe in größeren Städten durch den König, in kleineren durch die Regierung zu bestätigen sind; das Herrenhaus aber hielt an der Bestätigung fest. In beiden Fällen bestand die Mehrheit aus Mitgliedern der ständischen Partei und den Freunden des bureaukratischen Wesens. Dagegen bewirkte die ständtische Partei auf eigene Hand, daß den gewerblichen Genossenschaften die Möglichkeit einer besondern Vertretung in den städischen Behörden vorbehalten blieb.*) Acht Jahre galt bereits das Gesetz und nur drei Städte hatten von der Befugniß Gebrauch gemacht. Die eingesammelten Gutachten der Regierungsbehörden waren gegen die Bestimmung ausgefallen. Aber der Theil der Handwerker, mit welchem die ständische Partei soeben eine intime Allianz geschlossen, hatte sich an das hohe Haus, als „den geborenen und berufenen Vertreter der rechten ständischen Gliederung unseres Volkes", mit der Bitte gewendet, die Befugniß aufrecht zu erhalten. Herr von Kleist-Retzow wies mit Genugthuung auf dieses Ereigniß hin, und rief fragend aus: „Wie? Das Herrenhaus sollte wohl bereit sein, dem großen Grundbesitz auf dem Lande seine Freiheit und Selbständigkeit zu erhalten, seine selbständige Vertretung auf den Kreistagen zu wahren, die Kreistage zu schützen vor dem Eindringen jüdischer Elemente auf denselben, und gleich bei Gelegenheit dieser Vorlage — unter Mitbetheiligung, ja unter Führung der Oberbürgermeister der Städte und jetzt sogar mit Zustimmung des Herrn Ministers dahin zu wirken, daß die Magistrate nicht den Stadtverordneten untergeordnet würden? Und dasselbe Interesse, dasselbe Recht, dieselbe Vertretung sollten wir dem großen, ehrenhaften, einflußreichen Gewerbestande nicht gewähren, ja nicht einmal neu schaffen, ihm nur dazu die Möglichkeit erhalten wollen!"**) Vergebens erläuterte

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, S. 63 fg.
**) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, S. 74.

der Minister, daß es sich in den städtischen Behörden nicht um Vertretung der gewerblichen, sondern der allgemein bürgerlichen Interessen handle. Wo es auf jene ankomme, mögen die gewerblichen Genossenschaften sich frei bewegen, dagegen sei die Vertretung nach Ständen in den Stadtbehörden eine Anomalie gegen die heutige Zeit, gegen den übrigen Inhalt der Städteordnung. Die ständische Partei hielt an der Gelegenheit fest, auf einem ihr fremden Gebiete dem verbündeten Theile der Handwerker zu Willen zu sein; das Haus ließ gegen die übereinstimmende Meinung seiner städtischen Präsentaten die Parallelle des Herrn von Kleist gelten und votirte mit großer Mehrheit zu Gunsten der gewerblichen Genossenschaften. So waren nicht nur die großen politischen Streitpunkte dem innern Zwiespalt der beiden Häuser verfallen, sondern auch untergeordnete Fragen geriethen in Mitleidenschaft. Bei keiner Petition, keinem Antrage, keinem Gesetze konnte man ahnen, wohin die Debatte sich neigen, von welchen Rücksichten die Beschlüsse beherrscht sein würden. Die gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse auf der Insel Rügen und Vorpommern bedurften dringend einer Regulirung, die Regierung hatte den Gesetzentwurf vorgelegt, das Abgeordnetenhaus ihn angenommen. Das Herrenhaus lehnte die Berathung ab und verlangte, daß die Regierung den Entwurf zunächst vom Provinziallandtage der Provinz vorberathen lasse. Und nicht etwa um des Bedürfnisses willen, denn die Thatsachen waren bereits aufgeklärt: es handelte sich blos darum, die allgemein gültigen Landesgesetze in einen davon nicht betroffen gewesenen Bezirk einzuführen, nachdem die abweichenden Verhältnisse desselben sorgfältig durchforscht waren. Von dem Provinziallandtage mußte man des ständischen Interesses wegen eine Ablehnung erwarten und die Regierung erklärte sich entschlossen, auch für diesen Fall den Gesetzentwurf aufrecht zu erhalten.*) Selbst der Antrag, die Vorberathung dem Communallandtage zuzuweisen, weil dieser in den örtlichen Verhältnissen des engeren Kreises der bessere Beurtheiler sei, wurde zurückgezogen aus Rücksicht auf das strenger formale Princip, daß den Provinziallandtagen verfassungsmäßig die

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, S. 336.

Vorberathung gebühre. Der Antragsteller opferte den ihm nützlicher scheinenden Weg der formalen Strenge auf, um sich nicht von seinen Freunden zu trennen.*) Denn eine Parteisache von nicht geringer Bedeutung war es, die Provinziallandtage zu einem „verfassungsmäßigen" Vorstadium für den größten Theil der gesetzgeberischen Thätigkeit zu stempeln. Wo das Einzelinteresse der Provinzen in Frage komme, da müsse man die einzelnen Landtage hören. Für ein solches Einzelinteresse wird unter anderm auch die Kreisordnung für die ganze Monarchie, ja selbst das Erbrecht erklärt. Als die Erbfolge der Kinder aus standesungleichen Ehen berathen wurde, meinte ein hervorragender Redner: Successionsrechte seien provinzieller Natur, und die Provinzialversammlungen haben doch auch ein Recht, mitzusprechen.**) Und nicht nur um das thatsächliche Anhören der ständischen Corporationen war es zu thun, das Haus verlangte die formelle Beurkundung dieser Thatsache in den Gesetzen. Auch in Kleinigkeiten streng, hatte das Haus schon vor Jahren die Einleitungsformeln durchsiebt und selbst mit dem Ministerium Manteuffel einen kleinen Hader über unwesentliche Differenzen begonnen. Weit schärfer wurde die jetzige Forderung betont und die Einschaltung der Worte „nach Anhörung der Provinziallandtage" galt als eine wahre Verfassungsfrage. Das Abgeordnetenhaus, welches früher die Worte ohne Ahnung der mit ihnen verbundenen Tendenz aufgenommen hatte, wird aufmerksam und streicht sie nun in gleicher Vertheidigung des entgegengesetzten Princips, daß es nur eine Legislative im Lande gebe, die nie und nirgend verfassungsmäßig auf den Beschluß von Provinzialversammlungen zu warten brauche. Nun ist kein noch so unschuldiges, kein noch so überreifes Gesetz von der Gefahr befreit, an dem großen Conflicte beider Häuser zu Grunde zu gehen oder Aufenthalt zu erleiden. Die liberale Regierung aber schwankte hin und her und war zufrieden, wenn sie in einzelnen Fällen, unbeschadet des Princips, hier oder dort ein Nachgeben erlangen konnte. Den principiellen Streit vererbte sie in gesteigerter

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1861, S. 332—338.
**) Graf Arnim-Boitzenburg, Herrenhaus, 1860, S. 112.

Schärfe der nachfolgenden Zeit*), ein Bild ihrer gesammten Thätigkeit.

Der Conflict zwischen beiden Häusern war der völligen Verschiedenartigkeit ihrer Entstehung entsprungen und mußte sich zur Höhe einer Staatskrisis steigern, an deren Ausgang entschieden werden soll, ob das volksthümliche, ob das ständische Princip den geschichtlichen Standpunkt Preußens bezeichne. Lange schien es, als ob die Grundsteuer die förmliche Proclamation der Krisis herbeiführen würde. Hier war der Boden vorbereitet, fast geschichtlich vorbestimmt für einen solchen Ausgang. Das Versprechen der Reform reichte genau bis an den Zeitpunkt zurück, in welchem die volksthümlichen Elemente zur Rettung des Staates wach gerufen wurden. Die allgemeine Repräsentation des Landes war gleichzeitig versprochen. Derselbe Grund, welcher die Repräsentation durch verkümmerte ständische Institutionen ersetzen ließ, verzögerte die Lösung der Grundsteuerfrage. Unter dem Ministerium Brandenburg-Manteuffel glaubte die Regierung nicht besser die Absicht einer auf die Zeitumstände vor 1848 zurückgreifenden Reaction abweisen zu können, als indem sie das Gesetz vom 24. Februar 1850 beförderte, welches die Steuerfreiheit des Rittergutsbesitzers unbedingt aufhob. Das Ausführungsgesetz war im Rückstand. Die Abgeordnetenkammern jeder Farbe drängten, selbst die Kammer von 1855, welche aus den reactionärsten Wahlen hervorgegangen war. Das Herrenhaus lehnte jede Mitwirkung ab; dagegen erhoben sich, so oft es gemahnt wurde, Stimmen im Hause, welche bereit waren, dem Staatsbedürfniß mit Steuern anderer Art entgegenzukommen. Gefährlich und unbequem, wie die Grundsteuerfrage dem Hause war, hielt es dennoch im Jahre 1860 gegen die Regierungsvorlagen Stand. Mit einer Ankündigung, daß das Haus im nächsten Jahre ungewandelt wiederkommen würde, schloß die Session**); mit der Annahme eines Antrages,

*) Während ich dies schreibe, schwebt das fast unentbehrliche Gesetz über die Aufhebung der Lex Anastasiana in Vorpommern und Ehrenbreitstein unter dieser Gefahr.

**) Verhandlungen des Herrenhauses, 1860, Rede des Grafen Arnim, Rede Stahl's, S. 748 fg., S. 753 fg.

welcher den finanziellen Vortheil der Grundsteuergesetze ersetzen sollte, begann die Session 1861.*) Aber zwei Rücksichten, welche aus derselben Quelle flossen, wirkten zusammen, einen Wechsel des Terrains mit gebieterischer Nothwendigkeit zu befehlen und mit Aussicht auf erheblichen Vortheil anzuempfehlen. Die persönliche Theilnahme des Königs für die Regulirung der Grundsteuerfrage stellte den Ernst der Situation für das Haus außer Zweifel. Und die Regierung hatte ihm ein weit günstigeres Feld vorbereitet in der Militärreorganisation und in der Weise, in welcher diese praktisch behandelt wurde. Man durfte dem Hause ohne weiteres glauben, daß es voll der aufrichtigsten Sympathie für die Armeereorganisation war. Seine Commission zur Vorberathung der Creditgesetze für den außerordentlichen Bedarf der Militärverwaltung ließ es 1860 sich nicht entgehen, den Entwurf der Reorganisationsgesetze, welche die Regierung vor dem Widerstande der Abgeordneten und des Landes zurückgezogen hatte, warm zu empfehlen und die Armeereorganisation in ihrer Gesammtheit zu billigen. Der Berichterstatter erläuterte den Bericht mit dem tiefsten Bedauern, daß die Organisation der Armee wegen ihrer finanziellen Seite von den Mehrheiten des Landtags abhängig gedacht werde, und mit dem Ermuntern an die Regierung, bei der begonnenen Reorganisation zu verharren. Sie möge nur versuchen, wie weit sie mit den bestehenden Militärgesetzen auskomme, und soweit nöthig, möge sie neue Gesetze im Geiste der Reorganisation vorschlagen. In demselben Tone sprachen fast alle Redner, die Mitglieder der Mehrheit nicht ohne fortwährenden Vorwurf gegen die Abgeordneten und ihre unbefugte Einmischung in die Prärogative des Kriegsherrn. Welcher andern Befürwortung bedürfe die Reorganisation, als daß ihre Grundlagen von dem Kriegsherrn reiflich erwogen seien? Mit Bedauern füge man sich in das Provisorium, mit Bedauern nehme man das Nachgeben der Regierung auf, aber das Haus wolle nicht misverstanden sein. Einstimmig faßte man einen Beschluß, welcher den ganzen Plan der Reorganisation, wie er in den von den Abgeordneten abgelehnten, von der Regierung zurück-

*) Antrag des Grafen Arnim und Genossen, 1861, S. 274.

gezogenen Entwürfen entwickelt war, energisch durchzuführen anrieth und die zuversichtliche Hoffnung aussprach, daß die Regierung „auf diesem Wege beharren und alle zur Reorganisation erforderlichen Maßregeln energisch in Ausführung bringen, zu diesem Behufe auch insoweit, als dieselbe nicht schon kraft der Prärogative des Kriegsherrn durchgeführt werden könne, die erforderlichen gesetzlichen Bestimmungen seinerzeit einbringen werde".*) Im Jahre 1861 aber, in welchem die Abgeordneten nur gegen Anerkennung des provisorischen Charakters der Reorganisation und gegen den Vorbehalt der gesetzlichen Regelung zur Annahme des Militärbudgets zu bewegen waren, entfernte sich das Herrenhaus um ebenso viel weiter nach der entgegengesetzten Richtung und resolvirte zum Budget, daß es die bisher durchgeführte Reorganisation als eine definitive anerkenne. Die Forderung des vorigen Jahres, die Reorganisation gesetzlich zu regeln, wurde also feierlichst verleugnet, um so klar wie möglich den Gegensatz zu den Abgeordneten und ihrem von der Regierung acceptirten Standpunkte zu bezeichnen. Indem jedes der beiden Häuser an seinem Standpunkte festhielt, und im nächsten Jahre das eine die Kosten der Militärreorganisation aus dem Staatshaushaltsetat strich, das andere in dem Beschlusse vom 11. October 1862 ein Budget bewilligte, welches die Kosten der Reorganisation enthielt, gelangte man zur letzten Consequenz der Verfassungskrisis, deren erste Ursache in der Bildung und Zusammensetzung des Herrenhauses gegeben war. Die Abweichung der königlichen Erlasse von dem Verfassungsgesetze hatte den Keim gelegt, die ganze Wirksamkeit des Herrenhauses sie gezeitigt, die Militärreorganisation war die zufällige Veranlassung ihres unvermeidlichen Ausbruches.

2. Das Finanzrecht des Herrenhauses.

Der Ursprung des Herrenhauses scheint eine besondere Kritik seiner Rechte entbehrlich zu machen. Indem ich nach gewissenhafter

*) Verhandlungen des Herrenhauses, S. 745 fg., Anlage Nr. 44, S. 425.

Untersuchung verneine, daß das Herrenhaus weder in seiner jetzigen Zusammensetzung auf einem Gesetze fuße, noch aus anderen Gründen zum Fortbestande und zur Theilnahme an den Staatsgeschäften als gesetzgebender Factor berechtigt sei, habe ich mir eigentlich, nach den Regeln rein logischer Entwickelung, die Behandlung eines besondern Theiles seiner Rechte abgeschnitten; ein Herrenhaus ohne jegliches Recht hat auch kein Finanzrecht. Aber da es sich nicht um eine lediglich logische Entwickelung, sondern um eine staatsrechtliche Untersuchung handelt, so scheint es rathsam, den Gegnern auf ihr eigenes Gebiet zu folgen, und unabhängig von dem Ergebnisse, welches in der Behandlung der Vorfrage abgeschlossen vor uns liegt, das Finanzrecht des Herrenhauses von dem Gesichtspunkte aus zu prüfen, als ob wir es in der That mit einer vollberechtigten Ersten Kammer zu thun hätten. Das Mittel hierzu bietet eine im Rechtsleben nicht unbekannte Fiction, vermöge deren ich für die Dauer der Untersuchung annehme, daß bei der Ausführung des Bildungsgesetzes keinem Buchstaben Zwang angethan, bei der Schöpfung des Herrenhauses kein Recht der Volksvertretung gekränkt worden sei, daß das preußische Volk gerade eine solche Erste Kammer, wie das heutige Herrenhaus sie darstellt, sich gewünscht, die preußische Geschichte sie so vorbereitet und das Gesetz sie so dictirt habe. Neben der entgegengesetzten Ueberzeugung will ich ohne Hintergedanken so lange mich zu der Fiction halten, bis ich auf ihrer Grundlage die Untersuchung zu Ende geführt, welche Rolle bei der Finanzverwaltung die preußische Verfassung einer Ersten Kammer zugedacht hat und wie weit eine solche ihren Beruf fortentwickeln darf, ehe sie auf die unzweifelhaften Grenzen der anderen Factoren stößt.

Auch hier halte ich an dem von mir oft vertheidigten Satze fest, daß bei den großen Schöpfungen der Verfassung, namentlich bei den von ihr hervorgerufenen oder neugeordneten Organen des Staats, der Wortlaut nur die Richtung bezeichnet, das wahrhaft verfassungsmäßige Leben aber bestimmt ist, die praktische Durchbildung herbeizuführen und das Angedeutete scharf abzugrenzen. Ich erkenne ferner an, worüber die Freunde des Herrenhauses oft genug als über ihre einzige Beschwerde sich beklagen, daß die preußische

Verfassung ihre Erste Kammer mit einem so geringen Einflusse auf den jährlichen Haushalt bedacht hat, wie man ihn selten in den geschriebenen Verfassungen anderer Länder für die dortigen Ersten Kammern so eingeschränkt findet. Nun führen die einfachen Denkregeln von diesen beiden Vordersätzen zu dem Schlusse, daß die Erste Kammer nicht im Sinne der Verfassung handle, wenn sie ihren Einfluß zu erweitern strebt. Aber genau nach dem entgegengesetzten Ausgange folgt die Partei des Herrenhauses ihrem Führer Stahl. Dieser spricht in wenigen Kernsätzen das Finanzprogramm des Hauses aus, welche zugleich dessen Verhalten in allen früheren und späteren Finanzfragen erläutern. — „Die Stellung unsers Herrenhauses zum Staatshaushalt", sagt Stahl, „ist eine ganz abnorme. Es gibt kein Oberhaus der Welt, welches in seiner Mitwirkung für den Staatshaushalt so eingeschränkt ist. Das englische Oberhaus, das man dabei nachahmte, steht ganz anders, weil dort die Behandlung des Staatshaushaltsetats ganz anders ist, und es gibt kein Oberhaus in der Welt, bei welchem für solche Einschränkung so wenig Grund ist, da das unserige gerade die Vertretung der steuerbarsten Klassen im Lande in sich schließt. Es wird also nicht bestritten werden können, daß nach dem juristischen Ausdrucke dies ein jus singulare der äußersten Art ist. Eine bekannte Rechtsregel aber sagt, daß ein jus singulare auf das engste zu erklären ist."*)

Erstaunlich schnell bringen es die wenigen Sätze zu Stande, die Entwickelung des Finanzrechts aus dem Gebiete, in welches die Abgrenzung der Befugnisse für die einzelnen Factoren der Gesetzgebung gehört, nämlich aus dem Gebiete der Geschichte zu verdrängen und in den Rahmen des kleinen Rechtslebens einzuspannen. Und nicht etwa, um mit der gewissenhaften Sorgfalt einer richterlichen Person einen dunkeln und wenig zugänglichen Rechtspunkt aufzuklären, sondern weil auf dem beschränktern Gebiete die gewohnten Hülfsmittel der Scheinlogik wirksamer anzuwenden sind. Der große Verfassungsgrundsatz, welcher darauf hinweist, der Finanzgewalt des Abgeordnetenhauses einen weitern Raum zu ver-

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1859, S. 118, 119.

schaffen, wird beiseitegeschoben, die specifisch geschichtliche Ursache dieses Grundsatzes bleibt unbeachtet und der „conservativste" Staatsmann leitet mit einer wunderlich kosmopolitischen Theorie eine eigenthümliche Art von Universalstaatsrecht ein. Die ganze civilisirte Welt ist ihm Ein Rechtsgebiet, die Ersten Kammern aller Länder werden wie innerlich gleiche Körperschaften aufgefaßt. Da sich nun bei einer so allgemeinen Betrachtung ergebe, daß die preußische Körperschaft schlechter gestellt sei, als die übrigen in oder auch außer Europa, so bilde die preußische Verfassung innerhalb des constitutionellen Allerweltsstaatsrechts eine Ausnahme zum Nachtheile des preußischen Herrenhauses, mit dem technischen Ausdrucke als „jus singulare" bekannt, und ebendeshalb müsse die Auslegung zu Gunsten dieses Hauses nachhelfen. Wo bleibt der Satz, daß jedes Land nach seiner Eigenthümlichkeit, jede Staatseinrichtung nach ihren eigenen geschichtlichen Voraussetzungen beurtheilt werden müsse? Ein Satz, dessen allgemeine Anwendbarkeit auf die preußische Verfassung ihre aufrichtigen Freunde stets anerkannt und vertheidigt haben, den aber dennoch die Partei Stahl's ganz besonders für den ihrigen ausgibt und wirklich in den unsinnigsten Uebertreibungen auszunutzen sucht. Preußen soll von seinen ursprünglichen Grundlagen aus ein ganz besonders geartetes Land, soll berufen sein, inmitten allgemeiner Entsittlichung wahre Gottesfurcht, die wahre Treue, das sonst überall verleugnete Königthum von Gottes Gnaden, die wahre Ungleichheit zu schützen und einst den übrigen Völkern zurückzugeben. Jene Partei kann nicht genug Spott und Tadel gegen die Doctrinäre aufbringen, welche die Volksrechte aus den bewährten Verfassungen und alten Freiheitsbriefen fremder Völker studiren, und vergleichend erforschen, was das Volk noch zu fordern, was seine Abgeordneten noch zu erringen, wie sie die geschriebenen Rechte im Geiste ihres Ursprunges zu verwirklichen haben. Aber kaum glaubt die Partei, eine günstige Folgerung für ihre Interessen aus dem Vergleiche mit anderen Völkern zu gewinnen, so setzt sie alle Verschiedenheiten der Staaten außer Betracht, alle Verfassungen der Welt werden gewissermaßen zu Einem Gesetzbuche vereinigt und aus einer Verfassung werden für die anderen Schlüsse gezogen und

praktisch angewendet. Spricht man von den Rechten des Volkes, so gilt keine Analogie, wie klar sie auch in dem Schutzbedürfnisse aller Regierten, in der gleichen Betheiligung der Volksgesammtheiten an den Lasten der Staaten, in der allgemein menschlichen Natur der Freiheitsforderung hervortreten mag. Handelt es sich aber um Privilegien der Herren, so wird schnell der stolze Name des „Herrenhauses" mit dem bescheidenern einer „Ersten Kammer" vertauscht und die Bescheidenheit damit belohnt, daß der Name alle sachlichen Erwägungen ersetzt, um die nützliche Gemeinschaft zwischen allen Ersten Kammern herzustellen. Denn bis auf den erkünstelten Gattungsnamen haben die „Ersten Kammern" der einzelnen Staaten auch nicht die entfernteste Aehnlichkeit untereinander, und namentlich nicht das preußische Herrenhaus mit den übrigen. Unähnlich sind die Kreise, aus denen die Körperschaften entnommen, verschieden die Ideen, welche hier und dort mit ihrer Bildung verbunden werden, abweichend die Interessen, welche in dieser und in jener Ersten Kammer ihre Rechnung finden sollen. Woher die gemeinschaftlichen Eigenschaften, welche bei Körperschaften von so verschiedenem Ursprunge und Wesen ein durchschnittliches Maß von Befugnissen herbeizuführen geeignet wären, und ein geringeres Maß zu einem nachtheiligen Ausnahmerechte — jus singulare — stempelten?

England, Belgien, die Vereinigten Staaten Nordamerikas — die älteste, die freisinnigste monarchische und selbst die republikanische Verfassung — sind der Reihe nach zum Zeugniß angerufen worden, und es ist jetzt die landläufige Sprache jener Partei, daß weder in England, noch in Belgien, noch in Nordamerika die Erste Kammer in so unerhörter Weise eingeschränkt sei, und daß man deshalb in „fraglichen Fällen" möglichst zu seinen Gunsten auslegen müsse.*) Die Berufung auf England ist der Unkenntniß der dortigen Zustände entsprungen, oder auf deren Unkenntniß berechnet. Stahl selbst war noch vorsichtig im Ausdrucke, und obschon er im Vordersatze alle Ersten Kammern der Welt zusammengefaßt, fügte er doch eine Bemerkung hinzu, welche in wenig auf-

*) Graf Arnim, „Das Recht des Herrenhauses u. s. w.", S. 41.

klärenden Worten England aus der Reihe der Betrachtung ausschließen sollte, weil „dort die Behandlung des Staatshaushaltsetats ganz anders ist". Stahl's Jünger zählen, mit geringerer Reserve als der Meister, auch England zu den Staaten, in welchen das Oberhaus besser gestellt sei. Graf Arnim selbst, der sonst vorsichtig zu Werke zu gehen liebt, stellt schlechtweg den Satz an die Spitze: In keinem europäischen Lande seien dem Oberhause in Beziehung auf die Feststellung des Staatshaushaltsetats solche Beschränkungen auferlegt.*) Aber weder die Behauptung des Grafen Arnim noch die undeutliche Reserve Stahl's sind im Stande, die klaren Sätze des englischen Verfassungsrechtes zu verdunkeln, daß das Haus der Lords kein Finanzgesetz, weder den jährlichen Haushalt noch ein anderes Staatsgesetz, zuerst berathen oder in irgend einer Weise amendiren darf. Der untergeschobene Grund einer andern Behandlungsweise des Etats ist eine leere Phrase. Eine Abweichung in der Behandlungsweise ist allerdings vorhanden, aber sie liegt nur in der Form, in welcher die einzelnen Positionen des Haushaltes vor das Haus der Gemeinen gebracht und von diesem erledigt zu werden pflegen. Aber diese Form geht lediglich das Unterhaus an, bildet keinen Theil des Verfassungsrechtes und ist durchaus nicht die Ursache der fast bis zur Bedeutungslosigkeit in Finanzsachen herabgedrückten Stellung des Oberhauses. Vielmehr liegt die wahre Ursache dieser außerordentlich wichtigen Erscheinung viel tiefer in der geschichtlich entwickelten Anschauung, daß die Geldbewilligung ausschließlich dem Hause der Gemeinen gebühre. Regierung und Krone haben von jeher die Gemeinen als die einzigen Geldbewilliger nicht nur materiell anerkannt, sondern auch in der Form so behandelt, ohne die Eifersucht des Oberhauses zu erregen. In den gemeinschaftlichen Thronreden an beide Häuser wendet sich die Krone oder ihre Commission in dem Absatze, in welchem sie die zu bewilligenden Gelder erwähnt, oder für die bewilligten dankt, mit beabsichtigter Kennzeichnung an die „Herren vom Hause der Gemeinen" allein, während sie in den vorangehenden und den darauffolgenden Absätzen die Mitglieder

*) Graf Arnim, „Das Recht des Herrenhauses u. s. w.", Einleitung, S. VI.

beider Häuser zusammen anredet. Keine Regierung dürfte wagen, von dieser Etikette abzuweichen, oder in Finanzsachen gegen die abweichende Ansicht der Gemeinen im Oberhause eine Stütze zu suchen. Das Haus der Lords meidet ängstlich jeden Schein, als ob es sich in die Finanzverwaltung mischen wollte; es kennt und achtet die Bedingung seines Fortbestandes. Seit unvordenklicher Zeit hat es sich bemüht, in Finanzsachen nur der Widerhall des Hauses der Gemeinen zu sein. Manche viel angeregte Reform hat es jahrelang aufgehalten, wiederholten Beschlüssen der Gemeinen hat es Session auf Session widerstanden und einen ungewöhnlichen Druck oder das äußerste Ende der Geduld abgewartet, ehe es nachgegeben; so in der Katholiken Emancipation, bei den Korngesetzen, der Parlamentsreform, der Zulassung der Juden zum Parlament, und heute steht es noch gegen die mehrfach beschlossene Abänderung der Kirchenbeiträge. Nur in der Regulirung der Staatslasten enthielt es sich über die ihm gezogenen Grenzen hinaus, sodaß selbst seine Befugniß, eine Finanzbill im Ganzen zu verwerfen, in Vergessenheit gekommen und nunmehr durch den so lange unterlassenen Gebrauch so gut wie abgeschafft ist. Als die Lords im Jahre 1860 die vom Unterhause herübergekommene Bill verwarfen, welche bestimmt war, die Papiersteuer aufzuheben, war das Land erstaunt, und im Unterhause hörte man den bedenklichen Ruf: Privilegienbruch. Bis in die erste Hälfte des vergangenen Jahrhunderts mußte man nach Vorbeschlüssen suchen, um nur das formelle Recht des Oberhauses zu prüfen. Als dies kaum angezweifelt werden konnte, denn Commissionen des Unterhauses hatten es vor Zeiten ausdrücklich erkannt, überwog doch das innere Motiv, daß eine Einmischung des Oberhauses in die Finanzverwaltung auch nicht auf diesem indirecten Wege, durch das Verwerfen einer Finanzbill, zu billigen sei. Man drang auf ein Auskunftsmittel, man wollte den Beschluß der Lords schon für die betreffende Session unwirksam machen, und nur dem Ansehen und der Klugheit Palmerston's gelang es, den geschehenen Fall auf sich beruhen zu lassen. Für die Zukunft aber mußte, darüber waren alle Parteien einig, der Wiederkehr eines gleichen Eingriffes vorgebeugt werden, und das Haus faßte beinahe einstimmig die Be-

schlüsse, von welchen der erste ohne jede Clausel den Satz aufstellte, daß das Recht, Geld zu bewilligen, dem Hause der Gemeinen allein zustehe. Die Hoffnung der Gemäßigteren auf die Einsicht der Lords täuschte nicht; das Oberhaus nahm die Papiersteuerbill im nächsten Jahre an.

Die nordamerikanische Verfassung kennt freilich nur die Beschränkung, daß die Finanzgesetzentwürfe zuerst im Hause der Abgeordneten verhandelt werden müssen. Der Senat darf den Haushaltsetat, wie er vom andern Hause herüberkommt, amendiren. Die belgische Verfassung hat nicht einmal die Vorberathung durch das Haus der Abgeordneten vorgeschrieben, und bis auf die frühere Abstimmung im Abgeordnetenhause über die auf Staatseinnahmen und das Contingent des Heeres bezüglichen Gesetze den Senat formell dem anderen Hause gleichgestellt. Aber die Senate beider Länder haben nichts gemein mit dem preußischen Herrenhause. Unter dem Schutze des gemeinschaftlichen Gattungsnamens: Oberhaus, vergleichende Betrachtungen zwischen diesen Körperschaften anzustellen, hat denselben Werth, wie wenn jemand Parallelen zwischen den Versammlungen, welche in der vorrevolutionären Geschichte Frankreichs den Namen „Parlamente“ geführt haben, und den heutigen Parlamenten ziehen wollte. In Amerika repräsentirt der Senat die Einzelstaaten, von deren gesetzgebenden Versammlungen die Senatoren gewählt werden. Der belgische Senat wird von eben denselben Wählern gewählt, wie das Haus der Abgeordneten. Der einzige Unterschied besteht nur in dem erhöhten Census als Bedingung der Wählbarkeit und in der doppelten Dauer der Wahlperiode. Beide Senate sind also Repräsentationen des ganzen Volkes, welche auf dem Wege allgemeiner Wahlen, nur in anderer Weise ermittelt werden, als das Haus der Abgeordneten. In keinem sind gesonderte Stände und solche Interessen vertreten, welche mit den allgemeinen Interessen des Staates nicht zusammenfielen. Was das preußische Herrenhaus dagegen ist, habe ich unter dem Zeugniß seiner leitenden Mitglieder aus den Verhandlungen und Beschlüssen nachgewiesen.

Aber selbst dieser Verschiedenheit, welche das Herrenhaus von den Senaten Belgiens und Nordamerikas in klaffender Weite trennt

und von jedem anderen Oberhause scheidet, weiß Stahl eine kühne Behauptung zu Gunsten seines Argumentes abzugewinnen. Obschon er im Vordersatze alle Ersten Kammern auf eine Linie gestellt hatte, so kommt er doch auf die besondere Natur des preußischen Oberhauses zurück, welches im Vergleiche mit allen übrigen am wenigsten zu einer solchen Beschränkung einen Grund biete, „da das unserige die Vertretung der steuerbarsten Klassen im ganzen Lande in sich schließt".*) Ob der scharfsinnige Staatsmann auch nur versucht hat, seine Behauptung sich volkswirthschaftlich zu verdeutlichen und die politische Folgerung aus derselben klar zu durchdenken? Wie seine Partei die Vertretung von Klassen mit der freien Berufung des Königs vereinbaren will, darüber mag sie mit sich selbst ins Reine kommen; ich habe oft genug auf diesen unlöslichen Widerspruch hingewiesen und acceptire den Namen einer Vertretung als das Zugeständniß, daß der Geist des Bildungsgesetzes, die freie Berufung durch den König nicht in dem Herrenhause lebt. Doch an welche Mehrheit und an welche Art von Klassen hat Stahl gedacht, als er von der Vertretung der Steuerbarsten im Herrenhause sprach? Die königliche Verordnung hat zwar den verschiedenen Gattungen von Adelsverbänden die Landesuniversitäten und einige nach königlicher Willkür zu bezeichnende Städte beigesellt. Aber die Landesuniversitäten gehören in keine Steuerklasse, und von einer irgend wie wirksamen Vertretung der städtischen Steuerkraft im Herrenhause kann nicht wohl die Rede sein; man sehe auf die Anzahl dieser „Vertreter" oder auf die Art, wie sie ermittelt und zugelassen werden. Den bedeutendsten Städten des Landes ist es gegönnt, je Einen „Vertreter" durch das Collegium der von der Regierung bestätigten Stadträthe als Wahlkörper und aus diesem Collegium als dem geschlossenen Kreise der Wählbaren in die zehnfach überwiegende Klasse der Adelsrepräsentanten einzuwerfen. Jahrelang mußten Berlin durch Krausnick, Danzig durch Grodbeck, Breslau durch Ellwanger, Frankfurt durch Pieper, Brandenburg durch Brandt sich „vertreten" sehen, das heißt in einer Weise, daß die „Re-

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1859, a. a. O.

präsentanten" im Herrenhause im schroffsten Gegensatze politischer Gesinnung zu den Abgeordneten, den gewählten Vertretern dieser Städte standen. Und nun, da der Austritt der alten Oberbürgermeister einzelnen Magistratscollegien die Gelegenheit bietet, dem schreienden Misverhältniß abzuhelfen, sieht sich die Hauptstadt des Landes außer Lage, eine Präsentationswahl auch nur zu Stande zu bringen, und der freisinnigen Handelsstadt Danzig, deren Abgeordnete und Stadtverordnete zu der fortgeschrittensten liberalen Partei gehören, wird die Zulassung ihres eben erst aus einem hohen und dem fast verantwortlichsten Staatsamte übernommenen Bürgermeisters versagt. Also die Städte befinden sich nicht unter den vertretenen Klassen. In überfließend reicher Anzahl und wol auch in treuer Abspiegelung ihrer Standesinteressen sind nur die verschiedenen Schattirungen des zur Präsentation berechtigten Kleinadels vertreten. Meint nun Stahl, daß diese als Klasse oder als Vielheit von Klassen gedacht zu den Steuern mehr beitragen, als irgend eine andere Klasse von Einwohnern? Wie er den in diesem Sinne sonst unbekannten Begriff der Klasse definiren mag, immer wird es leicht sein, den Ausspruch mit großen Zahlen zu widerlegen. Die Städte, das platte Land, die Bauern, Kaufleute, Handwerker und Fabrikanten, jede Gesammtheit für sich als Klasse überwiegt in ihren Steuerbeiträgen und Staatslasten den im Herrenhause repräsentirten Adel um ein so Bedeutendes, daß kaum Momente des Vergleiches vorliegen. Die einzige Stadt Berlin mit ihrem Grundeigenthume von mehr als 150 Millionen läßt an volkswirthschaftlichem Reichthume den gesammten Herrenhausadel weit hinter sich und bringt im städtischen Budget von über vier Millionen jährlich mehr an Gemeindesteuern auf, als die Gesammtsteuer des vertretenen Adels beträgt. Die versteckteren Staatslasten, wie Militärpflicht, Wegebauten, Einfuhrzölle und indirecte Erhebungen anderer Art treffen jede andere Klasse in einem noch schwerern Verhältniß. Welchen Titel des Budgets man aufschlägt, welche Staatslast man in Betracht zieht, in Nichts zeichnet sich die Steuerbarkeit des Herrenhausadels vor den „Klassen" des Gewerbes oder Besitzes irgend einer Rubrik aus, in Nichts kommt er diesen Klassen gleich, nicht einmal der Klasse des Proletariats,

welche verzehrend zu den Geldmitteln des Staates und im wenig lohnenden Militärdienste mit Person und Vermögen reichlich steuert. Auch an Einzelbeiträgen zu den directen Steuern werden die Adeligen vom alten und befestigten Grundbesitz, die „ausgezeichneten Geschlechter" und Grafen von einer weit überwiegenden Personenzahl des Großhandels und der Fabrikation, als Klasse werden sie nicht nur von jeder andern breiten Volksschichte, sondern auch von einzelnen Unterabtheilungen derselben überflügelt. Betrachtungen dieser Art sind heutzutage jedem Anfänger in der Volkswirthschaftslehre geläufig, nur Stahl und allen denen, welche ihm die wunderhohe Finanzbedeutung des Herrenhauses nachbeten, scheinen sie zu entgehen.

Der maßlosen Ueberschätzung des Herrenhauses als Standeskraft will ich die Kritik eines seiner eifrigsten Anhänger, des Grafen von der Gröben Neudörfchen, entgegenhalten. Als er in der Session 1856/57 die Erhöhung der Salzsteuer befürwortete, gestand er mit „schmerzlichem Gefühle" ihre großen Nachtheile für den armen Mann zu. Aber er hatte berechnet, daß der Militäretat zu mehrfachen Verbesserungen in der Armee zwei Millionen jährlich bedürfe, und, fährt er fort: „Ich habe lange und tief in meinem Herzen erwogen, ob nicht ein anderer Ausweg möglich wäre? Ich habe mehrere der Herren gesprochen und vorgeschlagen, daß wir, die wir hier (im Herrenhause) sind, uns alle selbst besteuern möchten, und es waren mehrere der edlen Personen dieses Hauses dazu bereit. Aber ich mußte mir dann auch sagen, es wird nicht reichen, wenn wir alle, die Wohlhabenderen, nur zahlen, die große Masse macht's aus." *) Dieser Bericht betraf eine Erhöhung von zwei Millionen jährlich, während die Herrenhauspartei das Gewicht ihres Hauses an die Spitze stellt, wo es sich um das Sechsfache dieser Erhöhung handelt. Die einfache und ungekünstelte Auffassung beschämt die Staatsmannschaft seiner hervorragenden Parteigenossen, welche aus solchen Vorfällen die leicht faßliche Lehre ziehen sollten, wie gering im Verhältniß zu den laufenden Staatsbedürfnissen die Mittel der großen und kleinen Herren im

*) Verhandlungen des Herrenhauses, 1856—57, S. 263.

Hause und der von ihnen „vertretenen Klassen" sind. Sie brauchten die Ursache dafür noch nicht in den besonderen knappen Verhältnissen des preußischen Kleinadels zu suchen, welche gegen die täglich steigende Bedeutung der Industrie zu einer immer tieferen Scala herabsinken. In allen Ländern, auch wo der Adel einen verhältnißmäßig weit reicheren Antheil am Volksvermögen hat, und in allen Beziehungen, auch wenn man den blühendsten Großhandel als Klasse einschätzt, fällt in der Staatswirthschaft die Hauptlast auf die Schultern der Masse. Eben deshalb ist es eine gemeingültige Regel, welche jeder wahrhaft constitutionelle Staat in ausdrücklichen Verfassungsvorschriften oder in geschichtlich traditioneller Weise anerkennt, daß die Entscheidung darüber, wie die Staatslasten zu begrenzen und zu decken, den Vertretern des ganzen Volkes, welches alle steuernden Klassen in sich schließt, nicht den Vertretern einer einzelnen, noch so steuerbaren Klasse oder ihren Vertretern anheimgegeben werde.

Aus dieser Regel ist der Maßstab entnommen, nach welchem die Verfassungen der einzelnen Länder den Oberhäusern die Finanzbefugnisse zugemessen haben; an diese Regel knüpft sich die Entstehungsgeschichte der Beschränkungen des preußischen Herrenhauses, und von ihr gehen die Grundzüge aus, welche der zukünftigen Praxis beider Häuser die richtige Bahn vorzeichnen, wenn einmal der wahrhaft verfassungsmäßige Geist das preußische Staatsleben beseelen wird. Als Preußen in die Reihe der Verfassungsstaaten eintreten wollte, fand es in den übrigen constitutionellen Staaten, in denen zwei Kammern an der Gesetzgebung theilnahmen, zwei verschiedene Systeme dargestellt, denen verschiedene geschichtliche Ursachen zu Grunde lagen. Man darf Belgien und England als die Länder betrachten, in denen damals die beiden Gegensätze zum reinsten Ausdrucke kamen. In Belgien hatte man das Zweikammersystem aus dem theoretischen Rechtfertigungsgrunde angenommen, um zwei sich controlirende Organe derselben Gesammtheit zu haben. Beide Kammern zusammen sollen die wirkliche Vertretung des Volkes bilden. Der Senat wurzelt ebenso wie das Haus der Abgeordneten in der Gesammtheit des wählenden Volkes, ist in gleicher Abhängigkeit von demselben Corps der Wähler.

Denn der erhöhte Census, welchen die belgische Verfassung als Bedingung für die Wählbarkeit zum Senat vorschreibt, und die verlängerte Wahlperiode sind nicht gegen das Princip der allgemeinen Wahlen gerichtet, sondern bilden, wie überhaupt jedes auf einem Census ruhende und mit anderen Nebenbedingungen ausgestattete Wahlsystem, den Versuch, einen, wie man glaubt, sorgfältigern Ausdruck der Volksmeinung zu gewinnen, als bedingungslose Urwahlen. In England dagegen stellt das Oberhaus ererbte Macht und ererbte Befugniß dar. Es giebt nicht vor, in gleichem Sinne wie das Haus der Gemeinen oder gar mit größerer Einsicht das Land zu vertreten. Die Lords sind im staatsrechtlichen Sinne die Nachkommen und Erben jener mächtigen Herren, welche einst vermöge ihrer wirklichen Macht über die Geschicke des Landes entschieden und deren Meinungen gehört werden mußten, wenn erhebliche Leistungen, wenn eine principielle Auseinandersetzung zwischen Fürst und Volk zu Rathe stand. Macht, Reichthum und Ansehen sind jetzt zwischen dem Parlamentsadel und den Gemeinen anders vertheilt, als ehedem: naturgemäß hat auch die Bedeutung des Oberhauses sich verringert. Aber der Rechtstitel der Lords ist ununterbrochen geblieben, solange England von Königen beherrscht wird, und der Adel hat stets den Zeitverhältnissen so gut Rechnung zu tragen gewußt, daß er das ererbte Recht, welches heute noch durch erhöhte Bedeutung in der Gesellschaft unterstützt wird, bisher nicht verwirkt hat. Das Land erkennt immer noch die Lords als seine geborenen Berather an und gewährt ihnen ein entsprechendes Maß von Einfluß und Vortheil. Das ganze Verhältniß wird von dem Wesen eines privatrechtlichen Vertrages beherrscht, welcher stillschweigend unter bekannten Bedingungen verlängert wird, und hauptsächlich unter der allgemeinen Bedingung, daß beide Parteien sich dabei wohl befinden. Das Haus der Lords ist keine Volksvertretung, wird nicht fictiv dafür gehalten und hält sich selbst nicht dafür. Daher seine uralte Enthaltsamkeit in den Finanzangelegenheiten des Landes. Die belgische Verfassung befindet sich nicht im Widerspruch mit dem leitenden Grundsatz des englischen Staatsrechts, sondern verfährt theoretisch richtig, daß sie zwischen dem Abgeordnetenhause und dem Senate keine principielle Ver-

schiedenheit der Finanzbefugnisse herstellte, weil in Belgien beide Häuser durch Wahlen entstehen und zusammen die Volksvertretung darstellen.

So fand Preußen, an der Schwelle seines eigenen Ueberganges zum parlamentarischen Verfassungsleben, die beiden Principien und Wirkungsarten des Zweikammersystems vor. Inmitten der erregtesten Bewegungen des Jahres 1848 drang das System selbst als Grundzug aller Verfassungsentwürfe durch. Aber die Wahl zwischen beiden Arten war leicht. Mit der richtigen Einsicht, welche in der gehobenen Stimmung nach einer gewaltigen Revolution fast instinctiv im Volke zu wirken und selbst die Doctrinäre zu beherrschen pflegt, erkannte man, daß für eine Pairie die wesentlichste Vorbedingung, nämlich das ererbte Machtverhältniß fehlte und durch keine Vorschrift sich ersetzen ließ. In allen Verfassungsarbeiten des Jahres 1848, in dem Camphausen'schen Regierungsentwurfe, in den Vorarbeiten der Commission der Nationalversammlung, in der octroyirten Urkunde und dem interimistischen Wahlgesetze vom 6. December 1848 ging man davon aus, daß die Kammern zwei sich controlirende Organe derselben Gesammtheit, daß die Mitglieder beider Kammern gewählte Vertreter des ganzen Volks sein sollten. Während der Verfassungsrevision begann die Rückbewegung damit, daß die königliche Botschaft vom 7. Januar 1850 an Stelle gewählter Vertreter ein Gemisch von erblichen und lebenslänglichen Pairs, von Repräsentanten städtischer Behörden und einer Anzahl Höchstbesteuerter für die Zusammensetzung der Ersten Kammer verlangte. Damit verband die Botschaft den Vorschlag, daß die Finanzgesetzentwürfe zuerst der Zweiten Kammer vorgelegt werden müßten (Proposition VII). Dies bot die Regierung als Gegenwerth für die geforderte Abänderung der Ersten Kammer an, aber sie beabsichtigte, wenn man ihren Motiven Glauben schenkt, mit dieser im Wortlaute so geringfügig klingenden Concession eine durchgreifende Reform des ganzen Finanzrechts. Sobald die Erste Kammer aufhöre, eine reine Wahlkammer zu sein, so folge daraus von selbst, daß der Zweiten Kammer, wie es in denjenigen Staaten, wo die constitutionelle Staatsform dauernden Bestand gewonnen habe, überall der Fall sei, ein überwiegender Einfluß auf Finanzfragen eingeräumt werde. Die Grundlage hier-

für sei in der jetzt verstärkten Befugniß dieser Kammer gegeben, die weitere Entwickelung der Verfassung in diesem Sinne sei der Zukunft anzuvertrauen.*) Nach lebhaften und erschöpfenden Debatten stimmten die Revisionskammern der vorgeschlagenen Abänderung für die zukünftige Erste Kammer zu. Die siebente Proposition, welche in ihrer Begünstigung der Zweiten Kammer keinen Widerspruch gefunden hatte, wurde jedoch um die schwerer wiegende Garantie bereichert, daß die Haushaltsetats von der Ersten Kammer nur im Ganzen angenommen oder abgelehnt werden dürfen.**)

Graf Arnim verwendet in seiner Abhandlung über das Recht des Herrenhauses bei der Festsetzung des Staatshaushaltsetats ein volles Kapitel auf die Wiedergabe der Verhandlungen über diesen Beschluß, welche „leider so kurz waren, daß dem Wunsche, sie vollständig wiederzugeben, auch die Rücksicht auf den Raum nicht entgegensteht". Er sucht aus ihnen und aus anderen begleitenden Umständen, wie aus den Sitzungszeiten darzuthun, daß der Beschluß in der Zweiten Kammer „ohne alle Vorbereitung und thatsächlich ohne Discussion" angenommen, daß die ganze Frage über die Behandlung der Finanz- und Staatshaushaltsgesetze durch die Frage über die „Pairie" in den Hintergrund gedrängt und nicht mit derjenigen Gründlichkeit behandelt worden sei, welche sie verdient und welche geeignet gewesen wäre, späteren Uebelständen vorzubeugen. Aber was folgt aus dieser schnellen Erledigung? Der Verdacht einer Ueberrumpelung bleibt ausgeschlossen, da der Beschluß in zwei Kammern getrennt berathen und angenommen und vom Könige zu einer Zeit genehmigt wurde, als er die Sanction der Revisionsarbeiten von den Bürgschaften ihres conservativen Elements abhängig machte. Und aus den Kammerverhandlungen, welche ich zu diesem Zwecke an einer anderen Stelle beleuchtet habe, geht deutlich hervor, daß man sich der vollen Tragweite des Beschlusses bewußt gewesen ist, den man im Hause wiederholt als einen Gegenstand von entscheidender Wirksamkeit, sogar als die „Annullation der Ersten Kammer" bezeichnete. An der richtigen Würdigung

*) Motive zur Botschaft vom 6. Januar 1850, Proposition VII.
**) Art. 63, Absatz 3 der Verfassungs-Urkunde.

seines Inhalts hat es nicht gefehlt, aber dennoch gab es wenig zu debattiren, nachdem die „Pairie“ angenommen war. Dadurch war die Vertretung des Volkes ausschließlich in das Haus der Abgeordneten verlegt, und wenn man dennoch ein wahrhaft verfassungsmäßiges Leben vorbereiten wollte, so verstand es sich von selbst, daß die wesentliche Entscheidung über die Einnahmen und Ausgaben in die Hand desselben Hauses gegeben werden mußte. Die Regierung hatte die Methode vorgeschlagen, den Einfluß der Zweiten Kammer sofort durch eine ausdrückliche Verfassungsvorschrift zu verstärken und die weitere Entwickelung der Verfassung nach dieser Seite hin der Zukunft zu überlassen. Graf Alvensleben selbst, das Haupt der Partei, welche die Rechte der Pairie bei ihrer Geburt wahrnahm, erwartete von der constitutionellen Praxis auch ohne ausdrückliche Vorschrift ein Zurücktreten der Ersten Kammer in Finanzsachen gegen die Zweite. Er erklärte sich überzeugt, daß jene mit kleinen Specialitäten des bereits von der Zweiten Kammer normirten Etats sich nicht befassen, und daß ein dem entsprechender Gebrauch sich sofort herausstellen und in künftigen Jahren befestigen würde. Nur darin sah er die höchste Gefahr für die Bedeutung der Pairskammer, daß „der Grundsatz in seiner ganzen Schroffheit in das Staatsgrundgesetz niedergelegt werden“ sollte. Das sei gleichbedeutend mit dem Ausschluß der Ersten Kammer von der Betheiligung an dem Staatshaushaltsetat, welcher in dem Beschlusse „höchstens verschleiert“ sei.*)

Graf Alvensleben gebührt die Anerkennung, daß er der klarste Ausleger des Beschlusses gewesen ist. Hätte das letzte Ziel der Verfassungsrevision darin bestanden, die Erste Kammer von der Befassung mit den kleinen Specialitäten des Etats auszuschließen, so würde es kaum einer ausdrücklichen Vorschrift bedurft haben, und die allseitig zugestandene Vorberathung des Abgeordnetenhauses wäre ein ausreichender Schutz gegen abweichende Gelüste der „Pairs“ gewesen. Aber das letzte Ziel ging weit darüber hinaus. Es galt, der Volksvertretung das Geldbewilligungsrecht zu erhalten und die außerhalb derselben stehende Erste Kammer auf eine for-

*) Verhandlungen der Ersten Kammer, 1849—50, S. 2386.

male Betheiligung zu beschränken, wie sie das Beispiel Englands vorzeichnete. Deshalb wurde die mildere Form der königlichen Botschaft, welche zwar nach den Erläuterungen in den Motiven Großes vorzubereiten bestimmt war im Texte aber sich damit begnügte, ein Fingerzeig und eine Anregung für die Zukunft zu sein, ungenügend befunden und durch den deutlichen Wortlaut der Verfassung ersetzt. Die Gesetzgeber waren sich des wesentlichen Unterschiedes bewußt zwischen der siebenten Proposition der königlichen Botschaft und dem von ihnen gebildeten Verfassungssatze. Die Proposition wollte der Zweiten Kammer einen Vorrang in allen Finanzangelegenheiten einräumen und mit dem bessern Rechte, welches ihr kraft ihrer Eigenschaft als Volksvertretung, gegenüber einer Pairie, gebührte, auf eine zukünftige Entwickelung des Verfassungslebens anweisen. Die Regierung gestand in den Motiven den Rechtstitel der Zweiten Kammer zu, doch meinte sie, die Unwiderlegbarkeit der inneren Gründe verbürge, daß die Entwickelung keinen andern Weg werde nehmen können, und sie lud die Gesetzgeber ein, lieber im Vertrauen hierauf das Recht aus dem eingestreuten Samen wachsen zu lassen, als es reif vom Baume zu schütteln. Die Gesetzgeber dagegen sahen sich nicht veranlaßt, auf die Zukunft zu verweisen, wo die Sache schon so genügend vorbereitet war, der Anspruch der Volksvertretung von so unbestreitbaren Gründen getragen wurde. Wozu diese auf einen Vorrang vor der Ersten Kammer beschränken, da ihr ein vorzüglicheres Recht gebührte?

Der kurze Schlußsatz des Art. 62 spricht das Vorrecht in „seiner ganzen Schroffheit" aus. Der Schlüssel zu den Steuerkräften des Landes ist ausschließlich der Volksvertretung anvertraut. Die Geldbewilligung erscheint in allen Verfassungen, in den alten und neuen, in den ständischen und repräsentativen, als ein selbstständiges, von der Theilnahme an der Gesetzgebung unabhängiges Recht, als eine Bürgschaft, welche in den Gesetzen, von den Geschichtsforschern und Staatsrechtslehrern selbständig neben anderen Bürgschaften, unmittelbar neben dem Antheil der Stände oder der Kammern an der Gesetzgebung aufgezählt wird. Seinen wichtigsten Ausdruck, mehr noch als in der Bewilligung neuer Steuern,

erhält das Geldbewilligungsrecht in der Regelung der Staatswirthschaft. Neue Steuern werden gewährt, wenn anerkannte Bedürfnisse zu befriedigen und die vorhandenen Mittel unzulänglich sind. Wenn ein Gesetz neue Steuern zubilligen soll, so muß das zwingende Bedürfniß bereits anerkannt sein. Aber das Maß der Bedürfnisse, der Umfang der vorhandenen und der erforderlichen Mittel, finden ihre Erwägung in der Berathung des Haushaltsetats. In ihr kehrt jährlich die Gelegenheit wieder, die großen Grundsätze zu prüfen, welche die finanzielle Benutzung und volkswirthschaftliche Verwerthung der Landeskräfte regeln; die Wirthschaftsmaximen der Regierung im Großen kommen bei den Gesammtbeträgen der Ministerien und den größeren Budgetabschnitten, die Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit der Ressorts bei den kleinen Details zur Sprache, und hierbei lassen sich durch Abänderungen jetzt schon neue Grundsätze einführen, oder durch Beschlüsse die Absichten für die Zukunft ausdrücken und die gewünschten Verbesserungen vorbereiten. In den großen und kleinen Details des Etats liegt die Geschichte der Verwaltung und das Programm der Regierung, in der Vorlage des Budgets unterbreitet sie Beides der Kritik derjenigen Kammer, welche jede Einzelheit zu untersuchen berufen und mit Erfolg zu kritisiren berechtigt ist. Aus der jährlichen Berathung des Etats entwickelt sich eine Controle über alle Angelegenheiten des Staates. In der Mitwirkung hierbei ist die Erste Kammer weit hinter die Volksvertretung gestellt, weil sie in die Einzelheiten des Etats sich nicht zu mischen hat. Wo das Abwägen der vorhandenen Mittel und Bedürfnisse anfängt, hört ihr Beruf gänzlich auf. Wie abweichend ihre Grundsätze von denen der Volksvertretung seien, wie sehr sie hier einen unbefriedigt gebliebenen Wunsch, dort einen ihr überflüssig erscheinenden Aufwand von Mitteln misbillige, sie kann darum nicht das Budget verwerfen. Während die begleitenden Beschlüsse der Volksvertretung Anweisungen für die Zukunft sehr nahe kommen und die Regierung bei dem Entwurfe des nächsten Etats sehr wohl zu erwägen hat, ob sie nicht jenen Beschlüssen schon jetzt Rechnung tragen müsse, oder ob sie mit abweichenden Vorschlägen durchzukommen sich getraue, haben die Anmerkungen der Ersten Kammer den Werth von Privat-

erörterungen, welche nach ihrem innern Gehalt zu schätzen sind und durch die Beschlußform kein Mehrgewicht erlangen. Eine Resolution der Ersten Kammer zum Budget hat die Bedeutung eines Gutachtens; es muß vor allem auf überzeugende Gründe sich stützen und verliert dann noch durch die Eifersucht, welche die Form des Beschlusses bei der Volksvertretung immer erwecken wird. Das formelle Recht, bei Gelegenheit des Budgets Beschlüsse zu fassen, über Finanzgrundsätze zu debattiren und abzustimmen, kann man der Ersten Kammer nicht bestreiten, aber ihrer Würde dient sie am besten, wenn sie in ihrer Behandlung des Budgets auf die Förmlichkeit der Zustimmung sich beschränkt. Diese allein erfordert die Verfassung. Ob durch diese Förmlichkeit nur der Gesetzescharakter des Etats äußerlich gewahrt und deshalb allein die Zustimmung aller sonst wirkenden Factoren eingeholt, ob die Erste Kammer vor ihrer förmlichen Zustimmung die Gesetzmäßigkeit des gesammten vorangegangenen Verfahrens oder den verfassungsmäßigen Inhalt des Staatshaushaltsetats prüfen soll, ist eine Frage, welche außer Betracht bleiben darf, solange die Legalität gewahrt und kein Verfassungsbruch in einem Etat vorgekommen ist. Ich will alle drei Aufgaben gelten lassen; keine von ihnen verstärkt den Werth von Beschlüssen, welche außerhalb der Alternative der Verfassung sich bewegen, daß der Etat im Ganzen angenommen oder abgelehnt werde. Für die sachverständigen Mitglieder der Ersten Kammer genügt eine freie Besprechung der Gegenstände, welche ihnen am Herzen liegen. Die ganze Kammer ist gewiß keine sachverständige Körperschaft, und für die Entscheidungskraft der Mehrheit gibt es keinen gesetzlichen Boden. Ein natürliches Mistrauen steht jeder Einnahmequelle entgegen, welche die Erste Kammer nachweist und das Abgeordnetenhaus ablehnt, und jeder Beschluß über die Verwendung von Mitteln, welche von der Entschließung des Abgeordnetenhauses abweicht, ist an sich schon eine Niederlage der Ersten Kammer. Ich darf auch hier auf die Praxis des englischen Herrenhauses hinweisen, welches einer theoretischen Einmischung bei der Aufstellung der Grundsätze des Staatshaushalts noch sorgfältiger aus dem Wege geht, als einer thatsächlichen in den übrigen Theil der Finanzgesetzgebung.

Das bedeutungsvolle Vorrecht des Abgeordnetenhauses bei der Feststellung des Haushaltsetats zieht naturgemäß die übrige Finanzgesetzgebung in seinen Kreis. Bei Gesetzentwürfen, welche neue Steuern einzuführen, alte abzuschaffen oder abzuändern bestimmt sind, hat die Verfassung nur den in der Botschaft angebotenen Vorrang beibehalten. Sie werden zuerst dem Abgeordnetenhause vorgelegt, d. h. sie werden erst in diesem Hause durchberathen und in der angenommenen Form gehen sie als Vorlage zur Berathung an die Erste Kammer; diese darf sie annehmen, ablehnen oder auch mit Verbesserungen versehen und in abgeänderter Form annehmen. Aber die Befugniß findet ihre Beschränkung in allen Fällen, in denen das neu vorgeschlagene Gesetz im innigen, oder gar in einem unauflöslichen Zusammenhange mit dem Etat steht. Ist ein Bedürfniß anerkannt, so müssen die Mittel beschafft werden; dabei setze ich voraus, daß keine gesunde Politik ein Bedürfniß für anerkannt erklärt, dessen Befriedigung die Kräfte des Landes übersteigt. Unter den beiden Voraussetzungen des Bedürfnisses und der möglichen Befriedigung schreitet die Gesetzgebung zur Erwägung der günstigsten Modalitäten, unter denen die Mittel zu beschaffen. Dem Abgeordnetenhause bleibt der weitere Raum der Erwägung, ob etwa die vorhandenen Mittel anders zu vertheilen und was dort zu verwenden, hier zu sparen sei. Darüber entscheidet es kraft seines Vorrechts beim Etat ohne Mitwirkung der Ersten Kammer. Findet es nichts zu sparen und sorgt es deshalb in einem neuen Gesetze für neue Steuern, dann erst beginnt die Mitwirkung der Ersten Kammer, welche, wenn sie das Bedürfniß zugesteht, die neuen Einnahmen niemals um deswillen versagen kann, weil durch eine andere Bewirthschaftung der vorhandenen Mittel das Fehlende anderswoher zu entnehmen sei. Die Ausübung der formell ihr zustehenden Befugniß, das Gesetz abzuändern, kommt der Ablehnung gleich, wenn sie die wesentlichen Grundsätze des Entwurfs betrifft und gegen den Widerstand des andern Hauses aufrecht erhalten werden soll. Geringer noch ist der verfassungsmäßige Einfluß der Ersten Kammer, wenn es sich um die Abschaffung oder Verminderung einer Steuer handelt. Willigt sie nicht ein, so kann ja das Abgeordnetenhaus die Ausgabe des Mehrbetrags untersagen und

damit den Zweck der Einnahme vereiteln, welcher immer nur in der Verausgabung erfüllt werden kann.

In der That gibt es kaum ein Finanzgesetz, welches man sich losgelöst denken könnte von dem Staatshaushalte des Jahres, für welches der Beginn seiner Wirksamkeit beabsichtigt ist. Und wie überall der geschichtliche Grund und der Rechtsinhalt über die lediglich Form zu siegen bestimmt sind, so muß die Entwickelung der Verfassung dahin führen, daß die Volksvertretung im Abgeordnetenhause bei der Festsetzung des Staatshaushalts auch von der indirecten Einwirkung der Pairie befreit werde, welche diese durch eine Opposition bei gewöhnlichen Steuergesetzen in formell gültiger Weise ausüben kann. Das ist der Weg, welchen schon die Motive der königlichen Botschaft vom 7. Januar 1850 angedeutet haben. Das ist das Ziel, bei welchem England bereits angekommen ist, als dessen Merkzeichen das Haus der Gemeinen im Jahre 1860 die drei wichtigen Beschlüsse gefaßt hat: daß „das Recht, Geldmittel der Krone zu bewilligen, den Gemeinen allein zustehe"; daß „die Ausübung des Rechtes durch die Lords, Steuerbills zu verwerfen, von dem Unterhause stets mit besonderer Eifersucht betrachtet worden, weil es die Befugnisse der Gemeinen berühre, die für die jährlichen Staatsbedürfnisse erforderlichen Gelder zu bewilligen und für die Aufbringung derselben Sorge zu tragen"; daß es drittens „in der Hand des Unterhauses liegt, die Steuern in der Art aufzuerlegen und wieder aufzuheben und die Geldbewilligungsbill in der Weise zu fassen, daß nach Inhalt, Art, Maß und Zeit eine Verletzung des Rechtes der Gemeinen unmöglich ist".

Die Gründe dieser Beschlüsse sprechen gemeingültige Wahrheiten aus, welche nicht nur für England, sondern für alle Länder passen, deren zwei Kammern in einem principiell abweichenden Verhältnisse zur Volksvertretung sich befinden. Die Gründe passen im höchsten Maße auf Preußen, dessen Herrenhaus nicht blos ebenso, wie das englische Haus der Lords, außerhalb der Volksvertretung steht, sondern sogar als den Vertreter besonderer Besitz- und Vermögensverhältnisse sich betrachtet. Ob auch die Machtverhältnisse dieselben sind? Ob das preußische Haus der Abgeordneten sich gleichfalls rühmen darf, die Ordnung des Finanzwesens ganz und

ausschließlich in die Hand nehmen zu können? Ich rede nicht von dem gegenwärtigen Augenblicke, in welchem der ganze Einfluß des Parlaments durch seinen thatsächlichen Ausschluß von der Festsetzung des Staatshaushaltsetats suspendirt ist. Meine Frage bezieht sich auf die Zukunft, welche den gegenwärtigen Kampf nicht anders beenden kann, als mit dem unverkümmerten Rechte der Volksvertretung, Steuern und Ausgaben zu bewilligen und zu versagen und eine wirksame Aufsicht über die Finanzwirthschaft zu führen. Sobald das Haus der Abgeordneten seine ihm als Volksvertretung gebührende und verfassungsmäßig zugedachte Finanzgewalt vor Zweifeln sicher gestellt haben wird, dann wird es nach derselben natürlichen Logik, welche in England gewirkt hat, zu demselben Ergebnisse gelangen, welches in den jüngsten englischen Beschlüssen ausgedrückt ist. Das preußische Herrenhaus verhält sich zu dieser geschichtlichen Aufgabe freilich anders, als das Haus der Lords. Dieses hat stets die Finanzen als eine besondere Macht- und Rechtssphäre der Gemeinen willig anerkannt, hat sich niemals zu tief in dieses Gebiet verloren und weicht mit gutem Anstande zurück, so oft das Haus der Gemeinen seine Grenzen weiter hinausrückt. Das preußische Herrenhaus aber hat die offenbaren Beschränkungen seiner Finanzbefugnisse nur unwillig ertragen. Seine Maxime ist, nicht über den Buchstaben hinaus nachzugeben und den Buchstaben möglichst günstig sich auszulegen, weil es eines „gewöhnlichen, jedem selbständig legislativen Factor natürlich zukommenden Rechtes" beraubt sei.*) Billigerweise darf ich nicht die Umstände unerwähnt lassen, welche geeignet waren, zu einer so schroffen und unnachgiebigen Haltung zu verführen.

Das Herrenhaus trat in der Session 1854/55 seine parlamentarische Wirksamkeit an. Damals und in der folgenden dreijährigen Legislaturperiode tagte neben ihm ein Abgeordnetenhaus, welches aus sehr beeinflußten, sehr mangelhaften Wahlen hervorgegangen war und weder die Thatkraft einer treu ermittelten Volksvertretung, noch die Theilnahme des Volkes besaß. Der zuverlässige Ton der eben siegreich hervorgegangenen Partei hatte einen

*) Graf Arnim, „Das Recht des Herrenhauses u. s. w.", S. 41.

weit frischern Klang, als die gedrückten und dienstwilligen Stimmen in der Zweiten Kammer. Im Volke selbst hob man, zum Theil in bitterm Vorwurfe gegen das Abgeordnetenhaus, zum Theil mit einem oberflächlich aus den Tageserscheinungen geschöpften Urtheile, den Vorzug eines unabhängigen Sinnes hervor, wie er sich im Herrenhause zeigte. Unter diesen günstigen Umständen begann das Haus von seinen formalen Befugnissen den ausgedehntesten Gebrauch zu machen, ohne auf Widerspruch zu stoßen. Es gelang ihm sogar in seiner dritten Session (1856/57), unbeliebte, von dem Abgeordnetenhause der Regierung bereits zugestandene Steuergesetze zu verwerfen*) oder durch Abänderung zum Falle zu bringen**) und sich den wirklichen Beifall der öffentlichen Meinung dafür zu erwerben. Aus einem andern zwar unpopulären, doch immer wirksamen Motiv fiel ihm später bei dem zur Zeit bedeutendsten Thema der Finanzgesetzgebung, den Grund- und Gebäudesteuergesetzen, eine weit wichtigere Rolle zu, als sonst einer Ersten Kammer beschieden zu sein pflegt. Was sonst ihren Einfluß auf Finanzsachen vermindert, das diente in dem gegebenen Falle dazu, die Bedeutung des Herrenhauses zu erhöhen. Weil es mit Recht sich rühmen durfte, die Interessen der steuerprivilegirten Stände nach Art einer von den Interessenten gewählten Vertretung zu repräsentiren, deshalb sah es sich bald in der günstigen Lage eines Ausschusses der Privilegirten, mit welchem man unterhandeln mußte, um zu einer gütlichen Einigung zu gelangen, und der für einen Vergleich ausreichende Vollmachten besaß. Die Nachgiebigkeit des liberalen Ministeriums, welches die Grundsteuerfrage durchaus auf dem versöhnlichsten Wege zu lösen strebte, und der früher einmal erworbene Beifall des Volkes erfüllten die Leiter des Hauses mit einer sehr hohen Meinung von dem finanziellen Berufe und den finanziellen Befugnissen desselben. Nach dieser Schätzung beeinflußten sie das Verhalten des Hauses. Sie ließen den Vorrang des Abgeordnetenhauses bei Finanzgesetzen außer Acht und schlugen die Tragweite der Vorrechte, welche sich nicht bestreiten ließen, zu gering

*) Erhöhung der Salzsteuer.

**) Gewerbesteuernovelle.

an. Daß die Finanzgesetzentwürfe und der Staatshaushaltsetat zuerst dem Abgeordnetenhause vorzulegen, — so lautete die Ausführung des Grafen Arnim, welche den Beschluß vom 11. October 1862 rechtfertigen soll — das sei eine bloße Zeitfrage und hindere nicht, wie Geschäftsordnung und vorangegangene Fälle beweisen, daß das Herrenhaus dennoch den ursprünglichen Entwurf der Regierung als die direct an das Herrenhaus ergangene Vorlage behandle, unbeschadet der Umgestaltung des Gesetzentwurfs durch die Abgeordneten. So hat sich das Haus dazu hinaufgeschwungen, im Beschlusse vom 11. October 1862 unter dem Namen der Annahme des ursprünglichen Regierungsentwurfs einen wesentlich veränderten Etat den Abgeordneten zur nochmaligen Berathung anzubieten. Andere Abänderungen hat das Haus bisher freilich noch nicht angenommen. Aber es kritisirt jeden Beschluß des Abgeordnetenhauses zum Etat, sei es, daß er das Princip des zukünftigen Staatshaushalts zu beeinflussen strebt, sei es, daß er als Ausdruck der Willensmeinung an die Regierung ergeht. Das Herrenhaus versieht solche Beschlüsse mit seiner Annahme oder Ablehnung, faßt selbständige Beschlüsse zu geringfügigen Einzelposten des Etats und hat in wiederholten Fällen schon versucht, die großen Grundsätze des Staatshaushalts in einem andern Sinne, als das Abgeordnetenhaus, zu regeln, überhaupt in Steuer- und Finanzsachen die Initiative zu ergreifen, gegen die wohlbekannten Absichten der Regierung und des Abgeordnetenhauses. So weit steigerte sich die Meinung des Herrenhauses, bis es zuletzt im Jahre 1862 der Regierung einen unschätzbaren Dienst zu leisten glaubte, indem es den von den Abgeordneten festgestellten Etat verwarf.

Eine bescheidene Enthaltsamkeit, wie sie die englischen Lords in Finanzsachen sich auferlegen, ist vom preußischen Herrenhause nicht zu erwarten. Aber von seinem Widerstande, von seiner Lust, möglichst gleichberechtigt neben dem Abgeordnetenhause zu stehen, ist auch nichts zu fürchten. Die vorübergehende Bedeutung, welche ihm während der Reaction bis in das Jahr 1858 und später während der Verhandlungen über die Grund- und Gebäudesteuer zufiel, darf uns nicht täuschen: sie war an zufällige Ursachen geknüpft und ist mit ihnen verschwunden. Die kurze Periode des liberalen

Ministeriums und seines Friedens mit dem populären Hause der Abgeordneten hat trotz der geringen Kraftentwickelung beider deutlich dargethan, wie wenig Einfluß das Herrenhaus auf die Finanzangelegenheiten ausüben kann. Während der drei Jahre hat das Herrenhaus viel beschlossen, aber bis auf eine höhere Geldentschädigung für die Steuerprivilegien nichts erreicht. Der Aufhebung der Steuerfreiheit hatte es sich lange im Princip widersetzt, die sonst unfehlbaren Ausleger seines Willens, Stahl und Graf Arnim, hatten verkündet, daß das Haus nicht nachgeben würde. Es sträubte sich, bis die Aufhebung für eine wichtige Maßregel der Finanzwirthschaft und für die Grundlage zukünftiger Etats erklärt wurde; dann gab es nach. Es misbilligte die provisorische Bewilligung der Gelder für die Militärreorganisation, aber es schloß sich den Maßnahmen des Abgeordnetenhauses an, und vom finanziellen Gesichtspunkte aus fiel es der Regierung nicht ein, nach dem Rathe des Herrenhauses die Reorganisation für definitiv geregelt zu erklären. Es protestirte gegen die Aufnahme der Ueberschüsse aus den Einnahmen früherer Jahre in den Etat, erklärte ein solches Vorgehen ohne ein mit ihm zu vereinbarendes Gesetz für gesetzwidrig und verlangte die Abführung an den Staatsschatz; aber es blieb beim erfolglosen Protest. Es schlug wiederholt neue Finanzquellen vor; aber die Vorschläge wurden von den anderen Factoren keiner ernsten Erwägung gewürdigt, und die vom Parteieifer angefüllten Debatten sind kaum als nützliches Material zu verwenden. Erst als eine der eigenen Partei angehörige Regierung ans Ruder gekommen war, erst als diese im voraus erklärt hatte, mit dem Etat der Abgeordneten nicht haushalten und lieber ohne jeden vereinbarten Etat regieren zu wollen, erst dann erhob sich das Haus zu der kühnen, zur Zeit aber völlig gefahrlos erscheinenden That, den Etat der Abgeordneten zu verwerfen. Doch darf man ihm das Zeugniß geben, daß nicht durch seine Opposition der budgetlose Zustand in Preußen verlängert wird, sondern dadurch, daß das Königthum seine ganze Widerstandskraft gegen die befestigte Volksüberzeugung und die Macht seiner Hülfsmittel an der Militärreorganisation, das Volk den Werth der Verfassungsgarantien an der Ausübung seines Geldbewilligungsrechts versucht. Das Herrenhaus zeigt guten Wil-

len, gegen die Sache des Volkes aufzutreten, wenn die Gelegenheit sich bietet, aber Graf Arnim glaubt schon jetzt versichern zu dürfen, daß das Herrenhaus „bei erreichtem Einverständnisse zwischen der Regierung und dem Abgeordnetenhause über den Gesetzentwurf voraussichtlich niemals Grund haben werde, seinerseits nach Kundgebung seiner etwaigen Bedenken in einer oder der anderen Form schließlich das Zustandekommen des Gesetzes zu verhindern".*) Graf Arnim spricht von dem Budgetgesetz, und seine Versicherung verdient unbedingten Glauben, weil in einem verfassungsmäßigen Zustande, in welchem die Regierung die Rechte der Volksvertretung respectiren und in Frieden mit ihr leben muß, der Staatshaushaltsetat und die mit ihm in Verbindung stehenden Finanzgesetze der verkümmernden Einwirkung des Herrenhauses entzogen sind. Die Regierung hat, wenn sie nur mit den Abgeordneten einig ist, entweder die Mehrheit des Herrenhauses oder die Umgestaltung der Institution in Händen. Die Umgestaltung ist freilich der äußerste Schritt, aber das stolzeste Herrenhaus gibt zuletzt nach, sobald die Gefahr des äußersten Schrittes nahe herantritt, und die Verkümmerung des Staatshaushalts ist immer ein Antrieb zu demselben.

Wenn der gegenwärtige Kampf beendet sein wird, dann werden die Nachtheile, welche das Herrenhaus, wegen der Mängel im Rechtstitel seiner Entstehung und in seiner Zusammensetzung, der regelmäßigen Fortentwickelung der Verfassungsverhältnisse zufügt, nur auf dem Gebiete der gewöhnlichen Gesetzgebung zum Vorschein kommen. Seine Finanzpolitik ist ungefährlich, weil die Verfassung und der innere Grund der Dinge sie bedeutungslos machen.

*) „Das Recht des Herrenhauses", S. 63.

VI.

Die Krisis in Preußen.

(1862.)

Der Conflict ist da. Von Versöhnung ist viel gesprochen worden, aber kein ruhiger Beobachter hat ernstlich daran geglaubt. Der Zusammenstoß sollte abgeschwächt werden, aber es fehlte das Hemmungsmittel und in ungemilderter Heftigkeit ist er eingetreten. Umsonst sucht man nach beschönigenden Namen; in ihrem innersten Kerne ist die Verfassung angegriffen. Die Volksvertretung rügt unberechtigte Ausgaben, die Regierung läßt das Urtheil unbeachtet, sie wirthschaftet fort nach eigenem Ermessen mit unbewilligten Geldern, verwendet Staatseinnahmen, welche ihr nur zur Aufbewahrung, nicht zur Ausgabe anvertraut sind, und erklärt laut, sie werde fortfahren, verweigerten Aufwand zu bestreiten, weil und soweit sie ihn für nothwendig halte. Sie beruft sich auf ihr Recht und das Recht leitet sie aus dem Nothstande her. Der Nothstand ist vorhanden, aber man forscht vergebens nach der Quelle des Rechts. Ein Verfassungsjahr ohne Budget ist eine dringende Noth; der Staat kann gewisse Wirthschaftsbedürfnisse nicht ein Jahr unbefriedigt lassen. Aber die Regierung hat ebenso wenig, wie irgend eine Privatperson, Vollmacht, dem Nothstande abzuhelfen. Die Verfassung kennt keine Ausgaben ohne ein Etatgesetz und kennt keine Anweisung, wie in einem etatlosen Zustande zu verfahren sei. Und nicht aus Vergessen fehlt diese Anweisung, nicht um die königliche Macht für die Beseitigung der Gefahr frei walten zu lassen, nicht weil es selbstverständlich wäre, daß irgend

eine Regierung mit ihrer Verantwortlichkeit für die Erhaltung des in seinen Grundfesten erschütterten Staates eintreten müßte. Man braucht nicht erst auf mündliche Verhandlungen und schriftliche Motive zurückzugehen, der klare Wortlaut der Verfassung widerlegt für jeden Menschen, der vernünftig schließen kann und vernünftig schließen will, alle diese Unterstellungen. Die Verfassung unterscheidet Nothstände verschiedener Art; für einzelne hat sie unter gewissen Voraussetzungen zur königlichen Gewalt in Verbindung mit der Verantwortlichkeit der Minister als dem Mittel zur Abhülfe gegriffen. Aber der Mangel an einem Etat entbehrt immer die verfassungsmäßigen Voraussetzungen und gehört nicht zu der Gattung von Nothständen, deren Abwendung dem Könige und seiner Regierung anvertraut wäre. Zu den Voraussetzungen gehört, daß der Nothstand während der Abwesenheit der Kammern entstanden und daß die Zustimmung der Kammern zu vermuthen sei. Er darf nie durch eine Auflösung des Abgeordnetenhauses oder den Schluß der Session herbeigeführt, nie durch eine mangelnde Vereinbarung zwischen der Regierung und den Kammern oder zwischen den Kammern unter einander bewirkt werden. Der Gattung nach schließt die Verfassung jeden Gesetzesstoff, welcher einen Theil ihres eigenen Inhaltes ausmacht, von einem Eingriff durch Octroyirungsbefugnisse aus. Gesetzesstoffe dieser Art, zu welchen vor allem die jährliche Festsetzung des Etats durch Gesetz gehört, hat sie nicht aus Vergessen übergangen, sie hat nicht, für den Fall der Noth, auf die königliche Macht oder das verantwortliche Handeln der Minister als Hülfsmittel vertraut, sondern beides verwehrt und verworfen. Eifersüchtig wacht die Verfassung über alles, was zum Grundgesetze des Staates gehört, und die Unverletzlichkeit jedes Wortes, welches sie in den Text aufgenommen hat, stellt sie weit über die Noth des Augenblicks. Auch nicht einen Augenblick soll die Macht des Königs in Versuchung gerathen, sich erhaben über die Verfassung oder in ergänzender Gleichberechtigung zu dünken, und die Verantwortlichkeit der Minister, so sehr sie die Grundlage jedes verfassungsmäßigen Lebens ist, hat doch nichts von dem Schutze, welchen die Heiligkeit der Verfassung gewährt. Lieber soll die Noth des Augenblicks und der mögliche zurückbleibende Schade

getragen werden, als daß verfassungsmäßig ein Mittel geboten würde, daß irgend ein anderer Wille im Staate, als der volle und förmliche Wille der Gesetzgebung auch nur auf so lange, bis die Kammern zusammengerufen sind, gegen die Verfassung sich Kraft und Geltung verschaffte. Solcher Art ist die Heiligkeit der Verfassung, deren Verletzung ein Verbrechen (Art. 61), deren gewaltsame Aenderung nach dem preußischen Strafgesetzbuche (§. 61, Nr. 2) Hochverrath und mit dem Tode zu bestrafen ist.

Schiene eine Veränderung der Verfassung noch so sehr geboten und unverschiebbar, wer sie unternähme, das Ministerium, welches eine darauf abzielende Anordnung gegenzeichnete, machte sich des Hochverraths schuldig. Ebenso bleibt jede Anordnung, welche auch nur zeitweilig über eine Vorschrift der Verfassung sich hinwegsetzt, wie dringend auch das Wohl des Staates sie zu erfordern scheine, eine verbrecherische Handlung. Diese wohlberechnete Strenge der Verfassung hat freilich das Ministerium Auerswald in dem Gesetzentwurfe wegen Ministerverantwortlichkeit tief herabzustimmen versucht. Nur ein Vergehen gegen den ausdrücklichen Wortlaut der Verfassung sollte bestraft werden. Dann gäbe es freilich Raum genug für Umgehungen und still schleichende Eingriffe, dann blühte der Wortkram und die Hinterlist, welche um beschönigende Namen nie verlegen ist, dann würde die Verfassung sofort zur Beute hineingeschleuderter Controversen. Doch glücklicherweise ist es beim Versuch geblieben und man darf hoffen, daß auch in Zukunft kein Versuch gelingen wird, welcher für Angriffe auf die Verfassung eine Milde einführen will, wie sie das preußische Strafrecht für Vergehen und Verbrechen anderer Art nicht kennt. Muß sich doch in Preußen jeder Laie, auch der Ununterrichtete und Ungebildete, den logischen Folgerungen des Richters unterwerfen und für Diebstahl oder Unterschlagung Strafe erleiden, obschon der juristische Begriff seiner Handlung zweifelhaft sein mag; oder, um aus einem geistigern Gebiete die Anwendung zu holen, muß doch jeder Schriftsteller seine Worte nach den feinsten Ausführungen des Richters verantworten und vertreten, und fallen doch Vertretungslast und Strafe in dem einen, wie in dem andern Falle auf den Laien zurück, selbst wenn der Begriff der Handlung so ungewiß

ist, daß zwei Richtercollegien ihn verschieden bezeichnen, wenn die Strafbarkeit so zweifelhaft, daß zwei Instanzen sie ableugnen und erst der höchste Gerichtshof sie juristisch feststellt. Das höchste Interesse des Staates, die Wahrung der Verfassung, verdient eine mindestens gleich strenge Bewachung gegen Uebelwollen oder Leichtsinn; der böse Wille der Gewaltinhaber ist mindestens der Staatsordnung so gefährlich, wie Betrug und Misachtung des Eigenthums der Gesellschaft; Staatsmänner und Minister dürfen mit gleichem Maße gemessen werden, mit denen das Strafrecht die Laien und Ununterrichteten heimsucht. Und so ist heute noch das Gesetz. Die Verfassung ist verletzt, nicht nur wenn der Wortlaut wie eine römische Rechtsformel genau auf das Gegentheil der Anordnung paßt, sondern auch wenn eine Regierung anordnet, oder ein Minister gegenzeichnet, was gegen die vernünftige Folgerung einer Verfassungsvorschrift verstößt.

Es verstößt gegen jede vernünftige Folgerung, aus dem Art. 99 der Verfassung etwas anderes herauszulesen, als daß für kein Jahr Staatsausgaben ohne Veranschlagung, Bewilligung und Feststellung durch Gesetz gemacht werden dürfen, und es verstößt ebenso gegen jede vernünftige Folgerung, aus der Octroyirungsbefugniß des Art. 63 und den dort aufgezählten Bedingungen und Gegenständen nicht zu dem unvermeidlichen Schlusse zu gelangen, daß auch der Nothstand für König und Regierung keinen Rechtstitel bildet, um Ausgaben ohne ein gesetzliches festgestelltes Budget aus den Einnahmen oder angesammelten Geldern zu bestreiten. Erst wenn das Budgetgesetz erlassen ist, hat die Regierung für das betreffende Jahr den Auftrag erhalten, die finanzielle Verwaltung zu leiten und die Anweisung, wie sie die Einnahme beschaffen und die Bedürfnisse decken soll. Dann sind freilich Nothstände, Veränderungen in der vorhergeschätzten Situation möglich, welche ein Abgehen von der Anweisung, eine Ueberschreitung derselben und Mehrausgaben erforderlich machen. Solche Nothstände hat die Verfassung anerkannt und berücksichtigt (Art. 104). In die allgemeine Anweisung ist, wie in jeder Privathaushaltung zu sein pflegt, die stillschweigende Vollmacht hineingelegt, Bedürfnisse zu befriedigen, welche zur Zeit der Berathung unterschätzt oder

noch nicht erkannt waren, und später erst im Laufe des Verwaltungsjahres hervortreten oder zur richtigen Schätzung gelangen, insoweit nämlich die Bedürfnisse dem Sinne des Etats gemäß sind und aus den laufenden Einnahmen gedeckt werden können. Für alle diese Voraussetzungen übernimmt die Regierung die Verantwortlichkeit, von welcher sie nur durch die nachträgliche Genehmigung der Kammern befreit werden kann. Das ist die Bedeutung des Art. 104, welcher für die Finanzverwaltung ein ähnliches Auskunftsmittel gegen Nothstand darbietet, wie Art. 63 in Betreff anderer vorläufigen Anordnungen. Aber weder im wörtlichen Sinne sind „Ueberschreitungen des Etats" ohne einen gesetzlich festgestellten Etat denkbar, noch läßt sich logisch an die freie Discretion, welche der mit der Finanzverwaltung betrauten Regierung gegeben ist, über die Anweisung hinaus gewisse Ausgaben zu bestreiten, so weit sie die Gelder aus den ihr zur Verwaltung zugewiesenen Einnahmen beschaffen kann, die Befugniß anlehnen, ohne Auftrag zur Finanzverwaltung, ohne Vollmacht und Anweisung zu Ausgaben, ohne Zuweisung von Geldern zu diesem Zwecke, dennoch alle Geschäfte zu besorgen. Eine Finanzverwaltung ohne Budget bleibt immer ein Verfassungsbruch, welchen keine nachträgliche Genehmigung der Kammern heilen kann. Die hinzukommende Billigung der Volksvertretung mag von den Urhebern die Folgen des Verfassungsbruches abwenden, aber sie tilgt ihn so wenig, wie die Gnade das Verbrechen.

Und dennoch, wendet der Politiker ein, zu welcher Folgerung das unbeugsame Staatsrecht führen mag, dennoch muß irgend etwas geschehen, wenn einmal ein Budget nicht vereinbart worden ist. Hier das Verbrechen der verletzten Verfassung, dort die Gefahr einer sich auflösenden Staatsordnung, und die Verfassung ohne Anweisung. Irgend jemand muß noch eintreten, und, sei es mit oder ohne Gefahr für seine Person, das Staatsruder auf seine bloße Verantwortlichkeit hin ergreifen.

Gewiß, im Staatsleben gibt es Momente, in welchen die Thatsachen so hart an einander gerathen, daß für eine Erwägung oder Geltung des Rechtes kein Raum bleibt. Keinem lebensfähigen

Staate fehlt es in solchen Augenblicken an großen oder kühnen Männern, welche der Gewalt mit Gewalt begegnen, der Situation sich bemeistern und auf eigene Hand das Geschäft des Lootsen übernehmen. Man nennt solche Momente des verdrängten Rechts und der herrschenden Gewalt den Zustand der Anarchie, und wenn sich jemand des Zustandes bemeistert hat, um ihn in irgend welche gesetzmäßige Formen einzuleiten, so hat man das Wesen der Revolution und der provisorischen Regierung. In dem Merkmale und im Inhalt stimmen die Zustände der Revolution und der Budgetlosigkeit überein; Gewalt erfaßt die gesammte Staatsordnung. Nur die Grade der Gewalt mögen gewöhnlich verschieden sein; doch haben wir oft schon, wie jetzt eben in Griechenland, Revolutionen sich vollziehen sehen, mit so geringem Geräusch, wie die budgetlose Finanzverwaltung in Preußen. Niemand wird die Verfassung unvollständig nennen, weil sie keine Vorschrift enthält, was im Falle einer Revolution Rechtens sei, wer die provisorische Regierung zu übernehmen habe, und unter welchen Formen. Ebenso wenig gereicht es ihr zum Fehler, daß sie keine Anordnung getroffen hat, von wem und nach welchen Gesetzen die Finanzverwaltung ohne ein vereinbartes Budget zu leiten sei. Der Gedanke an Budgetlosigkeit gehört nicht in das Verfassungsleben, und für Zustände der lediglichen Gewalt wird keine Verfassung geschrieben. Die Revisoren der preußischen Verfassung haben sich genau dieser Anschauung angeschlossen. Niemand verhehlte sich, daß der Gegensatz eines vereinbarten Budgets die Revolution bedeutet. Die Erste Kammer wollte ihn zu Gunsten einer mit der Volksvertretung in Widerspruch gerathenen Regierung mildern. Sie wollte deshalb, nach einem von ihr angenommenen Beschlusse, im Ordinarium des Etats ein Budget schaffen, welches bis zur Abänderung durch ein Gesetz wirksam bleiben, und so von der jährlichen Bewilligung unabhängig sein sollte. Nur ein wandelbares Extraordinarium sollte der jährlichen Bewilligung unterworfen sein und die Stelle des heutigen Gesammtbudgets einnehmen. Die Zweite Kammer verwarf diese Aenderung der octroyirten Verfassung und behielt den schroffen Gegensatz bei: Hier die Verfassung mit dem jährlichen Budgetgesetz, drüben Budgetlosigkeit und Verfassungs-

bruch. So bestätigte der König die Revisionsarbeit, so ist die endgültig abgeschlossene Verfassung beschworen.

Drei Factoren der Gesetzgebung müssen sich über jedes Gesetz vereinigen, auch über das Budget. Wie leicht kann nicht unter den drei verschiedenen Willensorganen die Uebereinstimmung verfehlt werden. Bei Berathung von Gesetzen lehrt dies das Beispiel häufig, und die preußische Verfassungsgeschichte seit der Regentschaft ist eine fast ununterbrochene Kette solcher Beispiele. Warum sollte beim Budget das undenkbar sein, was bei anderen Gesetzen täglich geschieht? Hat ja die Verfassung bei allen Gesetzen ohne Unterschied die Uebereinstimmung aller drei Factoren gefordert, und wo man Uebereinstimmung fordert, muß doch ein Auseinandergehen möglich, denkbar und von Wirkung sein. — Indessen, so viel wird von allen Seiten zugegeben, daß beim Budget das Verhältniß der drei Factoren zu einander verschieden ist von ihrem Verhältniß bei allen Gesetzen anderer Art; der Art. 62 schreibt diese Verschiedenheit vor. Ueber den Staatshaushalts-Etat beschließt immer zuerst das Haus der Abgeordneten und die andere Kammer darf ihn nur im Ganzen annehmen oder ablehnen. Will man das richtige Verhältniß der drei Factoren auffinden und nicht blos die Frage aufwerfen, um sie oberflächlich und nach augenblicklichem Parteiinteresse zu beantworten, so muß man den Grund der Verschiedenheit, ihre Tragweite und Rückwirkung auf den Gang der Verhandlungen tiefer untersuchen.

Unter den Stadien der gesetzgeberischen Thätigkeit, welche der Etat zurückzulegen hat, kommt zuerst die Beschlußfassung des Abgeordnetenhauses, dann die Beschlußfassung der andern Kammer und zuletzt die Genehmigung des Königs. M i t d e r B e r a t h u n g d e s A b g e o r d n e t e n h a u s e s b e g i n n t d i e g e s e t z g e b e r i s c h e T h ä t i g k e i t. Die Einfachheit dieses Satzes hat ihn doch nicht vor dem Versuch der Verdunkelung geschützt, und erst jüngst haben wir von einem Beschlusse des Herrenhauses erfahren, welcher dieser Verdunkelung entsprungen ist und deswegen vom Abgeordnetenhause für nicht entsprechend der Verfassung und nichtig erklärt

werden mußte.*) Die falsche Darstellung lehnt sich an den bisher ununterbrochenen Gebrauch in Preußen, daß das Budget durch die Regierung vermittelst einer königlichen Botschaft eingeführt zu werden pflegt. Es ist ein zu billigender Gebrauch, daß die Regierung vom ersten Anfang an für das eingebrachte Budget einsteht, obschon die Form der königlichen Botschaft nicht erforderlich ist, wenn der Finanzminister oder ein anderer Minister von leitender Bedeutung Mitglied des Abgeordnetenhauses ist. Wenn wie in der jüngsten Session der seltsame Fall eintritt, daß kein Minister im Lande ein Mandat sich erwerben kann, so ist die Form der Botschaft unumgänglich. Aber in jedem Falle wird dieser Act misverstanden, wenn man ihn als den Anfang der gesetzgeberischen Thätigkeit bezeichnet. Dem Rechte nach gilt für Finanzgesetze und den Etat keine andere Vorschlagsregel, als die allgemeine für alle Gesetze. Jedes Gesetz darf vom Könige, wie von jedem einzelnen Kammermitgliede vorgeschlagen werden. Beim Etat gilt für den König und das Haus der Abgeordneten dem Rechte nach**) dasselbe; nur der Ersten Kammer ist das Vorschlagsrecht entzogen, weil ihr immer der vom Abgeordnetenhause bereits angenommene Etat zur Grundlage der Berathung dienen muß. Der Vorschlag des Königs ist aber insofern noch kein gesetzgeberischer Act, als er die Genehmigung des Königs noch nicht entbehrlich macht. Ein im Namen des Königs vorgelegter Gesetzesentwurf wird durch den Beitritt der beiden Kammern noch nicht zum Gesetz. Die durch Botschaften eingebrachten Gesetzentwürfe bilden ein Vorstadium zur gesetzgeberischen Behandlung, wie die Entwürfe von Kammermitgliedern. Gegen die Berathung und die Beschlußfassung des Hauses tritt jeder Entwurf zurück.

*) In misverständlicher Gleichstellung des Etatsgesetzes mit anderen Gesetzen, beschloß das Herrenhaus, das Budget nicht nach den von dem Abgeordnetenhause gefaßten Beschlüssen, sondern nach dem Inhalt der Regierungsvorlage anzunehmen. Die Verfassung gibt jedoch keinem Zweifel Raum, daß das Herrenhaus nur den Etat, wie er durch die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses gestaltet ist, im ganzen annehmen oder ablehnen darf.

**) Praktisch ist es allerdings für ruhige Verfassungszeiten nicht denkbar, daß ein Privatmitglied des Hauses einen Etat einbringen sollte.

Sobald eine bestimmte, vom Hause angenommene, oder von seiner Commission vorgeschlagene Form vorliegt, hat der Entwurf seine formelle Bedeutung verloren. Daraus ist die Regel hergeleitet, daß bei Regierungsvorlagen wie bei anderen Entwürfen die abweichende Fassung der Commission nicht als Veränderungs- oder Verbesserungsantrag, sondern als der eigentliche Text, ein Antrag aber auf Wiederherstellung des Textes nach der Regierungsvorlage wie ein gewöhnliches Amendement behandelt wird. Geht dann ein von der einen Kammer berathenes Gesetz in das andere Haus, so ist es dieser Wortlaut, welcher jetzt als Vorschlag und Gegenstand der Vereinbarung dem andern Hause vorliegt. Die Bedeutung der Regierungsvorlage mag sachlich noch ihren Einfluß ausüben, formell ist sie nicht mehr vorhanden. Dem andern Hause ist der Vorschlag nicht mehr namens der Regierung vorgelegt, die Regierung kann ihn nicht mehr zurückziehen. Ein unwesentlicher parlamentarischer Gebrauch ist es, daß die einem Hause zur Berathung übergebene Vorlage auch dem andern Hause mitgetheilt wird. Die Mittheilung ist aber nur eine Nachricht ohne materielle Bedeutung. Namentlich bleibt die Mittheilung des von der Regierung entworfenen Budgets an die Erste Kammer immer nur eine höfliche oder unterrichtende Förmlichkeit, da dieses Haus stets auf das von den Abgeordneten berathene Budget warten muß. Nur dieser eine Staatshaushaltsetat liegt ihm vor, kein Gegenentwurf in der Gestalt einer Regierungsvorlage. Von einer Annahme der letztern, wie Graf Arnim in diesem Jahre vorgeschlagen und das Herrenhaus beschlossen hat, kann nicht gesprochen werden, weil im Sinne der Verfassung keine Regierungsvorlage als Gegenentwurf zu dem von den Abgeordneten beschlossenen Budget existirt. Wäre ein solcher Gegenentwurf vorhanden, so würde der Dissens des Königs gegen das von den Abgeordneten beschlossene Budget bereits ausgesprochen, dieses verworfen sein, und für das andere Haus kein Stoff zur Berathung mehr vorliegen. Der Regierungsentwurf ist kein solcher Dissens. Er hat zu wirken aufgehört, nachdem er dem Abgeordnetenhause das Material zur Berathung unterbreitet und diesen einzigen Zweck erfüllt hat.

Selbständig beginnt das Abgeordnetenhaus die Festsetzung des Budgets, gleichviel, ob die Regierung im Namen des Königs, ob ein Mitglied oder eine Commission des Hauses den ersten Entwurf ausgearbeitet und eingebracht hat. Sein Beschluß gibt die unwandelbare Grundlage für alle Details und die Gesammtsummen der Einnahmen und Ausgaben. Solange es bei dieser Beschlußfassung in den Grenzen seines Rechtes sich gehalten, steht der Ersten Kammer auch nicht der geringste Einfluß auf das Budget zu. Diese Rolle hat ihr die Verfassung zuertheilt, diese Rolle war der Preis, um welchen sie ihre Existenz erkaufte. Die erste Anregung hierzu ging von König Friedrich Wilhelm IV. und seinem Ministerium Manteuffel aus; freilich zu dem Zwecke, um überhaupt zu einer Ersten Kammer mit Interessenvertretung zu gelangen. In der octroyirten Verfassung fehlte dem jetzigen Art. 62, wie er von den beiden Kammern bereits revidirt war, der Schlußsatz gänzlich. Beide Kammern waren im Verhältniß zur Steuerbewilligung und zu den Finanzgesetzen gleichgestellt. Aber nach derselben Verfassung sollte auch die Erste Kammer aus den Gemeindewahlen hervorgehen, und diese würden nicht mindere Garantien ihrer Volksthümlichkeit geboten haben, als die Wahlen zur Zweiten Kammer. Die Botschaft vom 7. Januar 1850 schlug die später in die Verfassung aufgenommene Zusammensetzung der Kammern aus Elementen der „Pairie“ und verkümmerter Wahlen vor. Als Gegengewicht brachte dieselbe Botschaft den volksthümlichen Vorschlag eines Zusatzes zu Art. 62: „Finanzentwürfe werden zuerst der Zweiten Kammer vorgelegt.“ Dieser unscheinbaren Concession legten die Motive der Botschaft eine weit höhere Bedeutung bei. Sobald die Erste Kammer aufhöre, eine reine Wahlkammer zu sein, müsse der Zweiten, nach dem Muster aller constitutionellen Länder, ein überwiegender Einfluß auf Finanzfragen eingeräumt werden. Die vorgeschlagene Veränderung solle nur den Anfang zu der weiteren Entwickelung der Verfassung nach dieser Richtung hin bilden. Die Commission der Zweiten Kammer erkannte den Zusammenhang des Steuerbewilligungsrechtes der Zweiten mit der Bildung der Ersten Kammer nachdrücklich an, und weil ihr jenes nicht ausreichend schien, schlug sie die Ablehnung

der Botschaftsproposition vor. Für den Fall aber, daß die neue Zusammensetzung angenommen würde, empfahl sie auch Annahme des Zusatzes zu Art. 62, weil der Einfluß der Zweiten Kammer auf die Finanzgesetzgebung dann selbstverständlich verstärkt werden müsse. Gleichzeitig regte sie an, daß der Zweck der Zusatzbestimmung erst dann zu seiner Erfüllung käme, wenn die Erste Kammer bei der Beschlußfassung über den Staatshaushalt darauf beschränkt würde, im Ganzen anzunehmen oder abzulehnen. Aus der Mitte der Versammlung wurde der Antrag hierauf gestellt. Der Antragsteller Urlichs bezeichnete ihn als die Ausführung des von der Regierung angeregten Gedankens. Er hob beide Gesichtspunkte hervor: den praktischen, daß es unumgänglich sei, die Detailfeststellung des Budgets der Zweiten Kammer allein zu übergeben, und den politischen, „daß eine, einer nicht gewählten Kammer gegenübertretende Volksvertretung nothwendigerweise die eigentliche Entscheidung in der Feststellung des Budgets haben muß“. Dies erklärte er für den Gedankengang der Regierung, wie er ihn aus den Motiven der Botschaft gelesen, und für die Erwägung, welche in beiden Häusern bereits Anerkennung gefunden habe. Kein anwesender Minister widersprach, kein Abgeordneter ergriff das Wort, nicht einmal eine namentliche Abstimmung, wie sonst gewöhnlich bei der Berathung der Botschaft und der Zusatzanträge, wurde gefordert. Die Annahme erfolgte durch einfache Abstimmung, weil sie nothwendig und selbstverständlich schien, nachdem unmittelbar zuvor die Regierungsvorlage in der Beseitigung der Wahlkammer durch das Mischsystem gesiegt hatte. In der Ersten Kammer hob in der kurzen Besprechung des Für und Wider Graf Alvensleben als Gegner des Antrages dessen Tragweite ganz treffend hervor. „Die Folge, wenn Sie den Zusatz annehmen“ — sagte er — „ist, daß die Erste Kammer, wenn sie das allerbegründetste Bedenken gegen einzelne Positionen hat, dasselbe nur durch Verwerfung des ganzen Budgets geltend machen kann. Die Verwerfung des Budgets ist aber im Effecte gleichbedeutend mit der Steuerverweigerung, mit der Hineinschleuderung der Revolution in das Land. Da nun die Erste Kammer zu solchen extremen Schritten nicht schreiten kann, so hat sie künftig bei der Berathung des Etats nicht mitzu-

sprechen.“ Graf Alvensleben widerlegte ebenso klar alle Möglichkeiten für die zukünftige Erste Kammer, sich durch irgend ein Auskunftsmittel einen Einfluß auf das Budget zu verschaffen. Er hielt es nicht der Mühe werth, dann noch in der zukünftigen Ersten Kammer zu sitzen, er mahnte die Versammlung, die Rechte ihrer Nachfolgerin nicht pflichtvergessen aufzuopfern, er warnte, daß die Annahme des Zusatzes das Verfassungswerk stören würde, weil die Regierung ihn nicht genehmigen und das neue Haus zum Schatten herabdrücken könnte. Kein Minister trat ihm helfend bei, das Haus eilte zum Schlusse und nahm in namentlicher Abstimmung mit Zweidrittel-Mehrheit (106 gegen 53) den Antrag in der Fassung der Zweiten Kammer an. Wie die Regierung in den Kammern keinen Widerstand geleistet hatte, so bestätigte der König die Verfassung und setzte dadurch für immer das Verhältniß der Kammern zum Budget fest, ohne in der Botschaft vom 31. Januar 1850 sein Bedauern über den Zusatz auszudrücken, wie dies in Betreff der Fideicommisse geschehen ist.

Kammern, Regierung und König, welche beim endgültigen Abschlusse der Verfassung mitgewirkt haben, waren darüber einig, daß einem Hause, welches nicht aus reinen, volksvertretenden Wahlen hervorgeht, im gewöhnlichen Laufe des Verfassungslebens kein Widerspruch gegen das von der Volksvertretung beschlossene Budget, nicht einmal ein indirecter Einfluß auf die Festsetzung desselben zusteht. Das war das Gegengewicht gegen die neue Schöpfung einer Kammer, welche außer den Prinzen und ehemaligen Reichsunmittelbaren zum Theil aus frei ernannten, erblichen oder lebenslänglichen Mitgliedern, und aus gewählten Abgeordneten der Höchstbesteuerten und der Städte in mindestens gleich großer Anzahl bestehen sollte. Seitdem ist, wie man sagt, unter Mitwirkung der Volksvertretung und auf Grund einer von dieser ertheilten Vollmacht statt der Ersten Kammer ein Haus errichtet worden, welches von dem System der reinen Wahlen, von der Idee einer Volksvertretung noch weiter entfernt ist und einen noch geringern Kreis von Interessen und Ständen repräsentirt. Um soviel strenger muß nun an dem Grundsatze der Verfassung festgehalten werden, daß in Finanzsachen der Schwerpunkt in die Wahlkammer fällt

und ihr die eigentliche Entscheidung über die Höhe des Budgets gebührt. Mit jeder Handlung, durch welche das Herrenhaus im Budget sich gleichberechtigt mit der Volksvertretung hinzustellen strebt, verleugnet es die Berechtigung seiner Existenz, maßt es sich eine Stellung an, welche die Verfassung ihm abgesprochen hat. Denn um den Preis des weit vorwiegenden Einflusses der Abgeordneten in Finanzsachen und ihrer alleinigen Entscheidung im Budget ist das Wahlsystem für das andere Haus aufgehoben und das der Ernennung und der Pairie verstattet worden.

Die Genehmigung des Königs folgt gleichfalls beim Budget anderen Bedingungen, als bei den übrigen Gesetzen. Einem gewöhnlichen, von beiden Kammern angenommenen Gesetzesvorschlage kann die Genehmigung versagt werden, wenn die Regierung den ganzen Inhalt oder einen Theil desselben für unannehmbar oder den Erlaß des Gesetzes für unzeitgemäß hält. Die Verfassung hat nicht für nothwendig erachtet, dem freien Veto des Königs formelle Grenzen zu setzen, weil sie dem staatlichen Leben so viel Kraft zutrauen darf, daß jedes unabweisliche Bedürfniß sofort seine Anerkennung finden, jede nothwendige Reform im Laufe der Zeit ihren Sieg erlangen wird. Würden die Gesetzgeber an die geschichtliche Möglichkeit geglaubt haben, daß ein König aus Abneigung oder aus einer vermeintlich bessern Ueberzeugung selbst der dringendsten Reform andauernd seine Genehmigung versagen und den Staat oder die Verfassung gefährden könnte, so hätten sie irgend welche äußere Grenzen dem Veto stecken müssen. Sie haben aber der geschichtlichen Gewalt der Vernunftmäßigkeit und Nothwendigkeit vertraut, welche ein formelles Gesetz überflüssig machte. Das Budget dagegen läßt sich in keinem Jahre auf eine Klärung durch die Zeit verweisen und ist immer ein unabweisliches Bedürfniß. Aus denselben inneren Gründen, welche den Gedanken an einen fortgesetzten Widerstand der königlichen Gewalt gegen ein gesetzgeberisches Bedürfniß und eine hierdurch herbeigeführte Gefährdung des Staates oder der Verfassung ausschlossen, durfte man der Vernunftmäßigkeit, welche jede Staatsordnung beseelen muß, vertrauen, daß die Genehmigung zu einer gesetzlichen Ordnung des Staatshaushalts niemals fehlen würde, wenn der Versagung die

Budgetlosigkeit auf dem Fuße folgt. Der König würde ja durch einen solchen Entschluß verfassungstreue Minister aus dem Amte treiben und sich der Möglichkeit berauben, eine verfassungsmäßige Regierung zu bilden.

Der Weg für die Herstellung des jährlichen Budgets ist genau so vorgezeichnet, daß die Festsetzung des Staatshaushalts wesentlich ein Geschäft der Kammer bleibe, welche von dem ganzen steuerzahlenden Volke erwählt ist. Daß dies Vorrecht der Wahlkammer den Kern der Repräsentativverfassung bildet, hat kein Staatsmann bisher verkannt, und in den Verhandlungen und Urkunden, welche uns diesen Theil des preußischen Verfassungswerkes erläutern, ist die Anerkennung des Grundsatzes auf jeder Seite zu lesen. Aber um deswillen ist die Vorschrift der Verfassung, welche bei dem Budget dem andern Hause das Verwerfungsrecht einräumt und die Genehmigung des Königs erfordert, noch kein leerer Schall. Sie kann einer verfassungsmäßigen Regierung als das erlaubte Mittel dienen, um die wahre Volksmeinung zu erforschen und sie gegen zufällige Strömungen in der Wahlkammer zu schützen, wenn nämlich die Vorlage des Budgets rechtzeitig erfolgt. Die rechte Zeit ist leicht abzumessen. Es muß eine Berathung, ernste Ermittelung des Willens aller Factoren und für den Fall der mangelnden Uebereinstimmung die Auflösung des Abgeordnetenhauses und eine Neuwahl möglich sein, ehe der Mangel des Budgets sich fühlbar macht, d. h. ehe das neue Finanzjahr begonnen hat. Das einmal verworfene Budget wird dann in der neuen Session einer neuen Berathung unterworfen. Die rechtzeitige Vorlage des Budgets ist der natürlichste Weg, dem Verwerfungsrechte des andern Hauses und der Nichtzustimmung der Krone zu dem Budget des Abgeordnetenhauses Wesen und Leben zu geben, und es zeugt von mangelndem Ernst oder dem beengten Gesichtskreise der preußischen Staatsmänner, daß sie die frühe Vorlage des Etats wie eine ungeheure Concession der Regierung an die Volksvertretung behandeln und die Größe der Concession nach der Länge des Zeitraumes vor dem nächsten Finanzjahre messen. Der Verfassung ist genügt, wenn das Budget unmittelbar vor dem Finanzjahre zu Stande kommt; dem Einflusse der Volksvertretung ist gedient, wenn sich

die Berathung knapp an die späteste Frist anschließt. Aber die andere Kammer und die Regierung bedürfen der längern Frist, um zu ihrem vollen Einflusse zu gelangen, der darin besteht, daß eine Nichtbilligung des Budgets durch eine Berufung an das Land ausgetragen wird. So schützt sich eine weise Regierung gegen eine zufällige Strömung des Abgeordnetenhauses. Gegen den erprobten Volkswillen bietet die Verfassung in Finanzsachen kein Widerstandsmittel; darin liegt ihr höchster Werth und ihr letztes Ziel, daß dem Volke keine Lasten aufgedrängt werden, um vermeintlich dringende Bedürfnisse zu befriedigen.

Für außergewöhnliche Zeitläufe bietet die Verfassung in der nothwendigen Uebereinstimmung aller drei Factoren ein außergewöhnliches Hülfsmittel. Die Verwerfung des Budgets schleudert immer das Land in gewaltsame Zustände, aber die Herausforderung der Gewalt kann unter Umständen den Charakter der Nothwehr annehmen. Denkbar bleibt immerhin, daß das Budget eines Abgeordnetenhauses einen Verfassungsbruch in sich schlösse.*) Hätte dieser eine Factor auch formell über das Budget allein zu entscheiden, so würde ein solches, selbst wenn es verfassungswidrig wäre, den Anschein der Gesetzlichkeit gewinnen. Dagegen bietet die Verfassung eine Handhabe, um der Gewalt mit Gewalt zu begegnen. Nothwehr kennt auch das Privatrecht aller Länder; sie stempelt nicht die abwehrende Gewalt zum Recht, sondern erkennt sie als ein Naturgesetz an. Einem solchen Naturgesetze leistet der andere Factor der Gesetzgebung Folge, wenn er ein verfassungsbrüchiges Budget verwirft. Einen gesetzmäßigen Zustand stellt der Beschluß nicht her, aber wer nur abwehrt, der ist nicht der Urheber der Gewalt.

Die heutige Lage in Preußen ist durch keinen solchen Schritt des Abgeordnetenhauses verschuldet. Man messe, mit welchem Maßstabe man will, man lege den Wortlaut, man lege den Geist des

*) So würde beispielsweise die Einziehung der dem Kronfideikommiß angewiesenen Rente zu den gewöhnlichen Staatseinnahmen den Art 59 der Verfassung verletzen.

Gesetzes prüfend an seine Beschlüsse, ein Bruch der Verfassung, eine Ueberschreitung der Befugnisse wird nirgends zu finden sein. Die Differenz zwischen der Regierung und dem Abgeordnetenhause, ihr Ursprung und Fortgang lassen sich in wenigen Sätzen darstellen. Die Regierung hatte im Jahre 1860 für gut gehalten, eine Neuordnung der Armee einzuführen. Sie wollte zu diesem Zweck die Landwehr, unsere großartigste Staatseinrichtung, umgestalten, das stehende Heer erweitern und die bestehenden Militärgesetze abändern. Das Bedürfniß nach einer Vermehrung des stehenden Heeres hielt sie mit Rücksicht auf die damalige politische Lage für dringend, die Billigung ihres Planes durch die Kammern für gewiß, und darauf gestützt begann sie mit der Umgestaltung aus eigener Machtvollkommenheit. Dem zusammenberufenen Abgeordnetenhause wurden Gesetzentwurf und Geldforderung, welche die begonnene Umgestaltung in eine dauernde gesetzliche Staatseinrichtung umwandeln sollten, zum Beitritt und zur Bewilligung vorgelegt. Kammer und Land erstaunten über die früher ungeahnte, tief einschneidende Bedeutung des Planes und die Höhe der veranschlagten Mehrausgaben. Die Commission der Kammer, geleitet und zusammengesetzt aus den innigsten und nachgiebigsten Freunden der Regierung, berieth bis beinahe an das Ende der Session, und am Ende ihrer eingehenden und mühevollen Prüfung kam sie zu dem Entschlusse, den Gesetzentwurf nicht zu billigen, sondern in seinen wesentlichsten Punkten zu amendiren, der definitiven Umgestaltung der Armee nach dem Regierungsplane keine Beihülfe angedeihen zu lassen und die geforderten Ausgabenerhöhungen im Etat nicht zu gewähren. Die Regierung zog, sei es von der Macht der in der Commission entwickelten Gründe überzeugt, sei es entmuthigt von dem einstimmigen Beifalle, welchen diese Gründe bei den Abgeordneten und im Lande fanden, den Gesetzentwurf und den Plan der definitiven Umgestaltung zurück. Dagegen kehrte sie jetzt, was früher in den Motiven nur beiläufig erwähnt war, als das Hauptsächliche hervor. Sie wies auf die zur Zeit bedrohte Lage des Landes hin und verlangte, um eine Art von Kriegsbereitschaft aufrecht erhalten zu können, eine außerordentliche Geldbewilligung. Die Kammer erkannte die ausnahmsweise Lage des Landes an und

gewährte das Geld. In der nächsten Session trat die Regierung mit ihren früheren, nicht wesentlich veränderten Plänen wiederum vor die Volksvertretung, aber dieses mal ohne Gesetzesvorlage, obschon mit denselben Geldforderungen und Kostenanschlägen. Die unwesentlichen Veränderungen waren darauf berechnet, in einem gewissen Grade die sinnlich wahrnehmbaren Abweichungen von dem gesetzgültigen Zustande zu beseitigen; aber die Geldforderungen, Kostenanschläge und Rechnungsfactoren verriethen, und die Regierung verschwieg nicht, daß sie sachlich an ihrem frühern Plane fest hielt. Die Kammer misbilligte das Verfahren und widersprach der definitiven Neugestaltung in doppelter Weise. Die geforderten Geldmittel wollte sie für das laufende Finanzjahr nicht ganz versagen, weil sie immer noch die Lage des Landes für ausnahmsweise bedroht und die Fortsetzung der Kriegsbereitschaft für nothwendig hielt. Sie gewährte, was ihr zu diesem Zweck erforderlich schien, aber als eine einmalige, durch vorübergehende Zustände gebotene Ausgabe im Extraordinarium. An die Bewilligung knüpfte sie in einem förmlichen Beschlusse die Warnung, weder die Gelder zur Befestigung des Reorganisationsplanes zu verwenden, noch in formeller Hinsicht den einmal fehlgeschlagenen Versuch zu wiederholen. Wolle die Regierung die Reorganisation, so bleibe sie verpflichtet, das Reorganisationsgesetz sofort vorzulegen. Alledem stimmte die Regierung ohne Vorbehalt bei. So schloß der alte Landtag. Der nächste kam und die Regierung legte ihren Gesetzentwurf zunächst dem Herrenhause vor, welches ihn ohne Debatte eiligst annahm. Die Abgeordneten gelangten nicht zur Berathung, weil das Haus inzwischen aufgelöst wurde. Vor dem neuen Hause trat das neue Ministerium in das Verfahren von 1861 wieder ein: es behandelte die Neugestaltung der Armee als eine vollendete Thatsache, forderte die Geldmittel wie eine bereits feststehende Ausgabe und schlug kein abänderndes Gesetz vor. Das Abgeordnetenhaus, welches mit dem Regierungsplane nicht einverstanden war, und wie das vorgängige eine Neugestaltung der Armee ohne Gesetz für unstatthaft hielt, welches ferner in seiner Session keine außergewöhnliche, eine Kriegsbereitschaft erfordernde Lage des Landes mehr sah, strich aus dem Budget alle Ausgabeposten, welche zugestandenermaßen zur Umlei

tung der provisorisch getroffenen Vorkehrungen in eine dauernde Staatseinrichtung dienen sollten.

Das ist der getreue Inhalt der Reorganisationsgeschichte, entkleidet von allen Nebenbemerkungen, beiläufigen Aussprüchen, Vermuthungen und verhaltenen Meinungen. Braucht das Abgeordnetenhaus darum eine staatsrechtliche Kritik vor der Verfassung und den Landesgesetzen zu scheuen? Es hat Ausgaben verweigert, welche noch niemals einen Theil des Etats ausgemacht, denn die außerordentlichen Bewilligungen in den Jahren 1860 und 1861 hatten der fortgesetzten Kriegsbereitschaft gegolten. Es hat eine Regierungsforderung versagt, welche bis dahin weder durch ein Gesetz sanctionirt, noch durch ein Votum der vorangegangenen Kammer gutgeheißen war; es hat endlich die Mittel für eine Heeresreorganisation vorenthalten, deren Grundzüge als ein Ganzes ihm keine Verbesserung des gesetzgültigen Zustandes, deren Kostenhöhe ihm einer ökonomischen Vertheilung der Einnahmen hinderlich, deren formelle Behandlung durch die Regierung ihm gesetz- und verfassungswidrig schien. Von allen Motiven abgesehen, stand das Recht des Abgeordnetenhauses fest, die Ausgabe zu bewilligen oder zu verweigern; selbst der Minister von der Heydt mußte dieses untadelhafte Recht des Hauses anerkennen. Die Beweggründe aber und ihr Zusammenhang mit dem frühern geschichtlichen Gange der Angelegenheit befreien die Mehrheit der Abgeordneten auch von dem entgegengesetzten Vorwurfe, daß sie allzu sehr an das formelle Recht sich gehalten und die Schätzung der Sache nach ihrem innern Werthe darüber vernachlässigt habe. Nachdem die Regierung in allen denkbaren Weisen, mit Gesetzesvorlage, ohne Gesetz durch den Etat, mit einer Gesetzesvorlage an das Herrenhaus und wiederum ohne Gesetz, mit bündigen Versprechen und deren Verleugnung, mit unumwundener Anerkennung der Rechte des Hauses und unter Abweisung derselben Rechte , nachdem sie mit allen diesen widersprechenden Mitteln versucht hatte, die Abgeordneten zu einer widerwilligen Zustimmung zu bewegen, nachdem die Abgeordneten in mehreren Sessionen widerrathen, misbilligt und gewarnt, dagegen aber von der Regierung nur Versprechen ohne Erfüllung, entgegenkommende Worte ohne entgegenkommende Handlungen erhalten hat-

ten, blieb ihnen nichts übrig, als ihr verfassungsmäßiges Gewicht in die Wagschale zu werfen und endlich die Warnung zu vollziehen, welche die frühere Kammer einem befreundeten Ministerium in einem feierlichen Beschlusse gegeben hatte. Es handelte sich um zwei Hauptaufgaben ihres eigenthümlichen Berufs: über eine ökonomische Verwendung der Landeskräfte zu wachen und den Rechtszustand gegen Verwaltungsübergriffe zu schützen. Die Regierung hatte dagegen nur das Eine Argument: das Abgeordnetenhaus müsse in die Reorganisation willigen, weil das Staatswohl sie in der vorgeschlagenen Art unentbehrlich mache. Das vorgeschützte Bedenken, daß die Armee in ihrer gesammten Reorganisation erschüttert werden würde, wenn die 117 Bataillone und 72 Schwadronen sofort aufzulösen wären, übergehe ich als einen leicht wiegenden Redeschmuck. Kein Mensch im ganzen Lande ist darüber zweifelhaft, daß die Regierung nicht zu plötzlichen, desorganisirenden Maßregeln gedrängt, sondern mit den nöthigen Mitteln versehen worden wäre, um allmählich und sachgemäß vorzuschreiten. Dagegen will ich gern zugeben, daß die Regierung mit ihren Anschauungen über die Bedürfnisse der Armee von besserer Einsicht, als die Volksvertretung, geleitet zu sein glaubte, aber eine solche Rechtfertigung verfassungswidriger Schritte paßt weder in das Staatsrecht, noch in das öffentliche Leben eines nicht mehr absolut regierten Staates. Nicht nur gegen das Uebelwollen der Fürsten und ihrer Räthe, sondern auch gegen ihre wohlgemeinten, von der Volksvertretung nicht gebilligten Absichten soll die Verfassung schützen: einem constitutionell regierten Volke soll keine Wohlthat aufgedrängt werden, für welche es eine nicht im voraus genehmigte Rechnung zu zahlen habe.

Das Budget des Abgeordnetenhauses gefiel der Regierung nicht, und sie ließ es durch das Herrenhaus verwerfen. So darf die Stellung der Regierung zu dem Verwerfungsbeschlusse des Herrenhauses thatsächlich und rechtlich bezeichnet werden. So sehr das Herrenhaus seine eigene Politik anstrebt, so sehr es von Hause aus geschaffen ist, um einer liberalen Regierung sammt dem Abgeordnetenhause die Spitze zu bieten, und so bewährt es nach dieser Richtung hin sich nennen darf, bis zu einer Steuerverweigerung hätte es sich nie verstiegen, wenn es einer nicht billigenden Regie-

rung gegenüber sich befunden hätte. Schon in der Grundsteuerausgleichungsfrage hatte es ein Beispiel geliefert, wie behutsam es der Gefahr für seine Existenz auszuweichen wußte, wie es sogar einer ihm verhaßten Regierung nachzugeben verstand. Und selbst wider seinen Willen hatte die Regierung die verfassungsmäßige Gewalt in Händen, dem Budget eine Mehrheit zu verschaffen. Für Nothfälle so dringender Art ist der Krone das unbeschränkte Ernennungsrecht neuer Mitglieder eingeräumt. Das unauflösbare Herrenhaus soll keine mit dem Wesen der Verfassung unvereinbare Politik treiben; gegen eine solche Gefahr soll das Ernennungsrecht helfen. Es ist keine wichtigere Gelegenheit denkbar, diese Prärogative auszuüben, als gegen die unverhohlene Absicht einer Steuerverweigerung. Konnte die Regierung nicht unter den bestehenden Mitgliedern eine Mehrzahl für die Bewilligung der Steuern sich sichern, so mußten die Minister der Krone rathen, daß zur Abwendung revolutionärer Zustände eine Neuschaffung von Mitgliedern unerläßlich sei, und von der Annahme des Rathes ihr Verbleiben im Amte abhängig machen. Sie aber thaten das Gegentheil und billigten im voraus den Verwerfungsbeschluß. Was sie gethan und was sie unterlassen, beides identificirt sie mit dem Herrenhause und stempelt die Budgetlosigkeit zu ihrem Werke.

Von da, wo wir uns befinden, gibt es nur zwei Wege: völlige Rückkehr oder gewaltsame Veränderung der Verfassung. Auf die Finanzverwaltung allein läßt sich die Gewalt nicht eindämmen. Es gibt keine Regierungskunst, die Presse des ganzen Landes umzustimmen, und kein gesetzliches Mittel, sie willfährig zu machen. Bald wird dieselbe Noth, welche die Verwerfung des Budgets dictirt haben soll, zu außergesetzlichen Maßregeln gegen die Presse, Vereine, Versammlungen und gegen die Freiheit der Wahlen drängen. Schon nehmen die Behörden ihre alten Werke wieder auf; schon werden von Polizei wegen technische Vereine, wie früher religiöse Gemeinden, für politische erklärt; schon häufen sich polizeiliche Beschlagnahmen, welche die richterliche Bestätigung nicht erlangen können. Aber mit den kleinen Maßregeln ist es vorbei. Die Verwaltungswillkür wird die Macht, welche sie über die erschlafften Gemüther in den funfziger Jahren ausgeübt hat, nicht wiederge-

winnen; darauf deuten alle Anzeichen hin. Und so werden die Repräsentanten des heutigen Zustandes bald vor der Frage stehen, wie mindestens der Schein einer Staatsordnung zu erlangen sei. Aus dem Hintergrunde tauchen unheimliche Pläne zu einem abgeänderten Verfassungszustande auf, wie er in Preußen nie anders, als auf gewaltsamem Wege auch nur zu einem ephemeren Dasein gelangen kann. Dieselbe Partei und dieselben Organe, welche so prophetisch die Schritte der heutigen Regierung vorherzusagen gewußt, weisen bereits auf die wahre Volksstimme in den reactionären Deputationen, auf die offene Verurtheilung des Abgeordnetenhauses in colportirten Adressen und Cabinetsreden hin, und wagen laut von der Abänderung des Wahlgesetzes zu sprechen, ohne hinzuzufügen, daß diese nur durch Zustimmung des Abgeordnetenhauses oder durch Hochverrath herbeizuführen ist.

Wer der preußischen Verfassungsentwickelung nicht nahe genug gestanden hat, ist gewiß erstaunt über den leichten Sinn, mit welchem die Regierung in die Budgetlosigkeit sich gestürzt hat, und über die Ruhe, mit welcher das Volk diesen ersten Schritt der Anarchie und Verfassungslosigkeit aufnimmt. Aber den Hauptpersonen in dem Drama fehlt die Ueberraschung; seit Jahren, seit dem Beginne der Verfassung sind die Eingeweihten mit dem Gedanken vertraut, daß ein solcher Zeitpunkt einmal kommen würde. Die bisherigen Regierungen und Staatsmänner hatten von der Widerstandsfähigkeit der Verfassung wenig gefürchtet oder wenig gehofft. Die Vollendung der Verfassung, die Beseitigung des innern Zwiespalts in dem gesammten Rechtszustande waren von Jahr zu Jahr vertagt worden, weil die Gegner noch warten zu können, die Freunde noch warten zu müssen glaubten. Selbst unter dem liberalen Ministerium zweifelte die Hofpartei keinen Augenblick, mit dem Vollgewichte des königlichen Willens jeden Widerstand niederwerfen zu können. Die gesetzmäßige Verwaltung wurde wie eine täglich zu preisende Gnade gewährt und angenommen. Die liberalen Minister machten ihre Freunde im Parlament mit allen Schwierigkeiten ihrer Stellung vertraut, und aus dieser Schwäche zogen sie ihre hauptsächliche Stärke. Durch halblaute Mittheilungen wurde landeskundig, wie wenig sie gegen den lebendigsten Repräsentanten des

Zwiespalts, gegen das Herrenhaus in seiner jetzigen Zusammensetzung vermochten. Unter dieser Voraussetzung drohten die Conflicte aus allen Enden. Grundsteuerregulirung, Civilehe, Ministerverantwortlichkeit, Kreis- und Gemeindeordnung, Rechtsweg und andere Fundamentalfragen waren mit einem solchen Herrenhause unausgleichbar; an jeder hätte sich der Verfassungsstreit entzünden müssen, sobald die Schonung der Minister aufhörte, für die Mehrheit des Abgeordnetenhauses das Losungswort zu sein. Da kam die Militärreorganisation, und ihre finanzielle Bedeutung war der liberalen Regierung nicht ungelegen. Der verwundbare Punkt des Herrenhauses war gefunden; was sich mit der Geldfrage in Verbindung bringen ließ, ward in Verbindung gebracht, und die helfende Hand des Königs förderte*) die Grundsteuerregulirung durch das widerwillige Haus. Die anderen Lebensfragen des Verfassungsausbaues, welche nicht in Verbindung gebracht werden konnten, wurden von der schweren Bedeutsamkeit der Reorganisation überschattet; was ein längeres Hinziehen der Sache an Unbequemlichkeit brachte, wurde reichlich durch den Vortheil ersetzt, daß unter den liberalen Ministern die dringendsten Verfassungsfragen dennoch vertagt waren. So gingen die liberalen Minister auf Provisorien ein, wo die wahren Absichten der Regierung nur einen definitiven Zustand vertragen konnten. Die Volksvertretung mistraute gleichfalls ihrer Kraft, und ihre Führer, durch langjährige Praxis an Ausweichen und Hinausschieben gewöhnt, hielten es für einen Gewinn, daß sie einstweilen mit Provisorien davonkamen und auf ein unbestimmtes Etwas in der Zukunft ihre Hoffnung setzen durften. Endlich mußte eintreten, was geschichtliche Nothwendigkeit war: die Kraftprobe der Verfassung. Die Junkerpartei ist mit der Geringschätzung gegen die Verfassung, welche sie immer vorgeschützt und wahrscheinlich auch verspürt hat, in den Kampf gegangen. Die Volkspartei aber hat die lange Gefahr ruhig gestimmt. Die Freunde der Verfassung sehen endlich den Anfang des Kampfes, der jahrelang Preußen bedroht und nehmen die Herausforderung an.

*) In der Session 1861 tauchte die directe Verbindung beider Fragen zum ersten mal auf und in derselben Session ging die Grundsteuerregulirung durch.

VII.

Fragen des Staatsrechts.

(1862. 1863.)

1. Verfassungsrecht und Verfassungsstreit.

Paßt der Ton ruhiger Erörterung in eine so tieferregte Zeit? Man sagt, daß uns vor allem politisches Temperament noth thue; aber ich meine, daß wir ebensowol Wissen und Klarheit brauchen. Jedes Volk hat seine eigene thatenerzeugende Stimmung, bei dem deutschen Volke ist es die auf Wissen gegründete Ueberzeugung. Ich ehre die Entrüstung, welche aus dem Zuge edler Leidenschaft entspringt, aber sie darf nicht ohne abwehrende Entschlossenheit bleiben; ich ehre die Beschämung, welche emporstrebende Herzen beschleicht, aber sie darf nicht in Muthlosigkeit umschlagen. Ein Volk, entrüstet und unthätig, beschämt und verzweifelnd, müßte auf ein neues erlösendes Geschlecht warten. Wir aber sind selbst zu Kämpfern ausersehen, uns haben unsere Vorfahren die Sache der Freiheit vererbt. Der Kampf um die Verfassung hat nicht 1848 in den Straßen Berlins begonnen, nicht mit dem Schwure des Königs 1850 geendet. Nach langem geistigen, nach langem politischen Ringen hat die Idee der Gleichheit und Selbstbestimmung sich in der Verfassung ein Denkmal des Sieges über Vorrecht und Beschränkung errichtet; doch war es nicht ihr letzter Sieg, keine vernichtende Niederlage derer, welche unwillig ihrer höhern Macht sich unterwarfen. Es ist weder beschämend noch betrübend, daß die Gegensätze, welche durch einen ganzen Abschnitt weltgeschichtlicher Entwickelung im Widerstreite sich zu klären bestimmt sind, nicht mit Einem Schlage beseitigt werden konnten. Die Idee der

Gleichheit und der Selbstbestimmung hat zwar das Volk erfaßt, ist in die Gesetze des Landes eingedrungen; aber sie hat noch einen langen Weg zu wandeln, ehe es Thorheit und Verbrechen eines Einzelnen sein wird, sie irgendwo im staatlichen Leben zu verleugnen. Dann erst wird der jetzige weltgeschichtliche Abschnitt sich schließen und die Geschichte eine neue Arbeit zu dem Ziele menschlicher Vervollkommnung beginnen. Bis dahin wird der Kampf noch oft um diese Fahne entbrennen und die schwankende Unsicherheit in unserm Lager noch manchmal den Schein eines vorübergehenden Sieges denen verleihen, welche, von dem überraschenden Erfolge geblendet, dem Gange der Geschichte den Weg zu versperren hoffen. An Reactionsversuchen kann es in einem Staate von so jungen constitutionellen Gewohnheiten nicht fehlen; aber die gefährlichen Formen, unter denen sie jetzt auftreten, müssen aufhören und werden aufhören, sobald die Unklarheit aus den Köpfen verdrängt und unter allen ehrlichen Anhängern der Verfassung ein richtiges Verständniß ihrer Grundideen verbreitet sein wird. Nicht die Macht der an Zahl und Mitteln geringfügigen Gegner, sondern die Halbheit vieler Bundesgenossen hat bisher die gefährlichen Krisen heraufbeschworen. Mit den Fingern könnte man auf die Männer deuten, welche keinen Augenblick anders als der verfassungsmäßigen Staatsordnung zu dienen gemeint und unwissend die Zustände der ersten und heutigen Reaction vorbereitet haben. Kaum war die Verfassung beschworen, als die Gesetzgebung zu allen frühern Mängeln zurückkehrte; der unmittelbare Erfolg war, daß die Verwaltung ihren Gegensatz zum Gesetze wieder aufnahm. Schon die Gesetze von 1850, fast gleichzeitig mit dem Abschlusse des Verfassungswerkes vereinbart, brachten die frühere Zweideutigkeit des Ausdrucks, die weite Vollmacht für die Behörde, die Schutzlosigkeit für die Bürger. Das Merkmal wurde verwischt, welches die Verfassung aufgestellt hatte, um daran die fortdauernde Gültigkeit früherer Gesetze oder deren selbstverständliches Erlöschen zu prüfen. Dies war von einer Wirkung, die über die Mangelhaftigkeit der neuen Gesetze hinaus bis an den Kern der Verfassung ging und dem Staatsleben der nächsten Zeit den Stempel aufdrückte. Sofort sank das Ansehen der Grundrechte; Verwaltungsbeamte und Richter

blieben bei der alten Gewohnheit, das Allgemeine im Gesetze nur zu Gunsten der Behörde, nicht als Bürgschaft gelten zu lassen. In den acht Jahren der ersten Reaction war die Preßfreiheit nur dem Namen, das Vereinsrecht kaum dem Namen nach bekannt, und es wäre den Gebildeten selbst schwer gewesen anzudeuten, worin denn eigentlich die Herrschaft der Verfassung sich bekundete. Es schien, als ob dem ernsten Willen der Executive nichts unausführbar wäre, unbeschadet der principiell entgegenstehenden Gesetze. Die Verwaltungsbeamten schöpften wieder aus der unversieglichen Quelle und dienten in gewohnter Weise. Die Volksvertreter tagten in Berlin; aber wo das Gesetz wenig gilt, ist das Ansehen seiner Wächter gering.

Wäre die Verfassung ein Gebilde des Zufalls gewesen, so hätte sie eine solche Zeit nicht überdauert. Aber dieselbe geschichtliche Nothwendigkeit, welche sie ins Leben gerufen hatte, erhielt ihre Kraft und stellte ihre Herrschaft wieder her. Wiederum eine zufällige Veranlassung, und das Königthum suchte aufs neue die Aussöhnung mit dem Volke: die Krone wiederholte ihr Gelübde, die Verfassung ernstlich zu wollen. Nun aber, im entscheidenden Augenblick, traten für das Volk die Folgen des eigenen Verschuldens ein. Das Volk hatte es unter der Reaction an Thatkraft und Theilnahme fehlen lassen; jetzt fehlte das Verständniß, was gegen den Rückfall zu thun, und die Kenntniß der Männer, welche es vollbringen sollten. Das Volk mußte sein Vertrauen den Vermittlern entgegenbringen, welche wider Willen das Unheil gesäet hatten. Wer von ihrer Klugheit die Berichtigung der alten Irrthümer erwartete, ward bald enttäuscht. Sie standen genau da, wo sie die Reaction stehen gelassen. Sie hatten eine Verwaltung nach Herzenslust, und ihre Tradition verlegte den Schwerpunkt des preußischen Staatslebens in die Verwaltung. Stärker als je wurde die Gewalt des Kriegsherrn, die Freiheit der Executive betont, und so oft sie an den Stufen des Throns oder bei den Ministern um einige Berücksichtigung ihrer Beschwerden baten, protestirten sie gegen die verfängliche Meinung, als ob sie wirkliche und dauernde Macht für die Volksvertretung, als ob sie parlamentarisches Regiment anstrebten. Als das Abgeordnetenhaus

zu wirklichen Forderungen sich ermannte, brach der Widerspruch hervor, den jene so eifrig angeregt hatten.

Die Zeit wird wiederkehren, in welcher das Königthum abermals den Frieden suchen wird. Nicht daß ich das Unmögliche mir zutrauen und heute berechnen möchte, was das Ministerium Bismarck dereinst thun oder wollen werde. Aber die in der Verfassung anerkannte Idee der Gleichheit und Selbstbestimmung ist von den Launen wechselnder Ministerien und wechselsüchtiger Minister unabhängig. Wie heftig auch die Anläufe der neuen Reaction sein mögen, ich fürchte nichts von ihrer Gewalt und nichts von ihrer Genialität. Eine Idee weltgeschichtlichen Fortschritts, die einmal gesiegt hat, kann durch keine Gewalt außer Kraft gesetzt werden, und das Genie kann sich nur in der richtigen Benutzung der Zeitideen bewähren, niemals in ihrer Verleugnung. Noch hat die Reaction den Riesen nicht gefunden, der mit vollen Backen einen Sturm zusammenzublasen und die Verfassung zu gänzlichem Untergange zu bringen vermöchte. Vielleicht wird ein heftigerer Wellenschlag die Fahrt aus gerader Richtung treiben, aber wir müssen dann den Blick um so fester auf das Ziel richten, um wieder in die rechte Bahn zu steuern. Das ist unsere Aufgabe. Wir müssen uns in die Verfassung vertiefen, um sie in allen ihren Consequenzen zu ergründen; jeder in seinem Berufe muß sie zur Richtschnur für sein politisches Leben nehmen, um sie überall zur Geltung zu bringen; wir müssen sie zur Wissenschaft des Volkes machen, das ihren Geist blos recht zu verstehen braucht, um sich für ihre Herrschaft zu begeistern. Nicht böser Wille, sondern Unklarheit hat uns zweimal in entwürdigende Zustände zurückgeworfen. Klärung und bessere Kenntniß muß uns von dem gefahrvollen Wechselspiele erlösen, das zu Hause die staatsbürgerliche Würde beleidigt und im Rathe der Völker unser Ansehen herabsetzt.

An dem endlichen und baldigen Siege der Verfassung und ihres Geistes wird kein Mensch zweifeln, der ihre geschichtliche Nothwendigkeit erkannt hat. Selbst die Reaction muß an der verfassungsmäßigen Läuterung aller öffentlichen Verhältnisse arbeiten. Ihre Rolle ist, die theoretisch erkannten Mängel und deren schädliche Tragweite mit praktischem Beispiele zu belegen und neue Män-

gel aufzuweisen. Indem sie die inneren Zeichen der Krankheit an die Oberfläche treibt, deutet sie die Heilmittel an. Graf Schwerin pflegte auf viele Reformforderungen entgegenzurufen: Beweist mir das Bedürfniß! Die neue Reaction wird die Beweise ergänzen, welche in der ersten unvollständig waren, und die vergessenen auffrischen.

Wie wenig das Preßgesetz gegen Censur und die unersetzlichen Nachtheile ungerechtfertigter Beschlagnahmen sichert, wie wenig das Vereinsgesetz die Versammlungen ernster Männer gegen ermüdende Auflösungen und entwürdigende Verwarnungen schützt, beweisen die Erlasse und Maßregeln der Polizeibehörden vom Regierungs-Collegium bis zum Wachtmeister. Wie wenig eine Verwaltung, welche ihre Verordnungsbefugniß dazu misbrauchen kann, dem Verleger den an sich erlaubten Titel eines Blattes wegen eines angeblichen Verwaltungs-Interesses zu verbieten, Sammlungen zu erlaubten Zwecken um ihrer politischen Richtung willen mit Strafe zu bedrohen, welche ihren Einfluß aufwendet, um den Mittagstisch bei einem freisinnigen Gastwirthe zu untersagen, Ergebenheits-Adressen zu ermuthigen und auf Adressen an die Abgeordneten zu fahnden, — wie wenig eine solche Verwaltung in die Ordnung eines Rechtsstaates paßt, begreift jedermann aus dem Volke ohne Deduction aus dem Gesetze. Und von der starken Executive im Gegensatz zu dem Aufsichtsrechte der Kammer, von der Gefahr des parlamentarischen Regiments wird wohl kein Verständiger mehr sprechen, nachdem er erfahren hat, daß diese unbesonnenen Phrasen geradenwegs zum Absolutismus zurückführen.

Bis die verfassungsmäßige Ordnung wiederhergestellt ist, wird noch mancher kleinen Schaden leiden. Beamte werden unbefördert bleiben oder gar aus dem Amte entsetzt, freisinnige Verleger und Drucker werden mit dem Verluste ihrer Erwerbsquellen geängstigt werden, ein Wort des edelsten Eifers wird manchen auf die Anklagebank und der ungünstige Zufall ins Gefängniß führen. Schreitet die Reaction noch weiter vor, so wird vielleicht der persönliche Verkehr durch Ausweisungen, die häusliche Ruhe durch Haussuchungen gestört, das maßlose Concessionsbedürfniß nach politischen Nebenrücksichten verwaltet werden. Aber was sind alle

diese kleinen Opfer gegen die Größe unseres Berufes! Kaum gibt es in der Geschichte eine Epoche freiheitlichen Strebens, in welcher nicht um der Idee willen weit Schlimmeres geduldet worden ist. Die Milderung der Sitten wäre ein geringer Gewinn und weit eher zu beklagen, wenn sie uns so verweichlicht hätte, daß wir um den Preis der verleugneten oder unterdrückten Ueberzeugung jedem geringfügigen Nachtheile aus dem Wege gingen.

2. Fällt die Auflösung des Abgeordnetenhauses unter die Verantwortlichkeit der Minister?

Die Wahlen des Jahres 1861 versprachen dem Abgeordnetenhause ein neues Element zuzuführen. Die Partei der unbedingten Regierungsmänner hatte während der letzten drei Jahre den Boden im Volke verloren, sie wurde bei den Wahlen gelichtet, neue Männer rückten ein und viele von den alten erkauften ihre Wiederwahl damit, daß sie das abgenutzte Programm aufgaben. Die Mehrheit der Gewählten spiegelte den energischen Willen des Landes ab, daß die Kammer den liberalen Grundsätzen, welche die Regierung bekannte, auf dem Gebiete der Gesetzgebung zum Siege verhelfen würde. Kein Wunder, daß die Conservativen, welche sich bei dem Vorwalten der unbedingten Regierungspartei in ihrer Stellung mehr als je befestigt hatten, mit der Wandlung unzufrieden waren. In verbürgten Gerüchten hieß es, auch die Regierung wäre mit dem Ausfall der Wahlen nicht zufrieden. Welche Besorgnisse sie von den neuen Namen und der veränderten Stimmung gehegt haben mag, die beginnende Thätigkeit der Kammer bestärkte keine. Dieselbe Ruhe und Mäßigung, welche neben dem entschiedenen und bewußten Wollen bei den Wahlen geherrscht hatte, zeichnete auch die Verhandlungen der Kammer aus. Das erste Zeichen hiervon war, daß die Adreßdebatte aufgegeben wurde. Man wollte der Regierung zwar nicht unbedingt zustimmen, aber auch keinen scharfen Gegensatz hervorkehren, weil man in keinem solchen Gegensatze mit ihr sich glaubte. Den Personen kam man wohlwollend entgegen, und die Vorlagen der Regierung wurden mit äußerster Loyalität in den Commissionen behandelt. Wenn vor

Eröffnung der Kammer geflissentlich die unbegründete Meinung verbreitet worden war, daß sich mit einer solchen Kammer nicht lange würde regieren lassen, so fing diese künstlich verbreitete Vorahnung zu weichen an. Die Abgeordneten selbst begannen an eine friedliche Austragung zu glauben und das Volk schloß sich dieser Hoffnung an. Plötzlich brach der Widerstand der Regierung bei einer Forderung hervor, deren Billigkeit und Berechtigung von keiner Seite geleugnet, deren Unausführbarkeit von keiner Seite behauptet wurde. Die Regierung trat mit größerm Ernste ein, als die Gelegenheit rechtfertigte. Aus dem Tone, in welchem die Unterhandlungen geführt wurden, merkten die Eingeweihten, daß die Regierung andere Absichten und Erwägungen im Hintergrunde hatte, als diejenigen, welche hervorgekehrt wurden. Das übrige Land aber wurde von der Auflösung der Kammer wie von einer plötzlichen Kriegserklärung überrascht. Man braucht heute kein Wort mehr darüber zu verlieren, daß der Hagen'sche Antrag nicht der innere Grund der Auflösung war; dies ist nicht nur in Worten, sondern auch thatsächlich durch die pünktliche Ausführung des Antrages zugestanden.

Aber was war der wirkliche Grund der Auflösung?

Die Frage ist in der Adreßdebatte des jetzigen Abgeordnetenhauses aufgeworfen worden. Die Regierung hat sie nicht nur unbeantwortet gelassen, sondern auch als unberechtigt zurückgewiesen. Die Minister des Krieges und der Finanzen traten mit der seltsamen Theorie auf, daß die Frage nach dem Grunde einer Kammerauflösung einen Eingriff in die Prärogative der Krone enthalte. Die Verfassung legt dem König das Recht bei, die Kammer aufzulösen, daraus folge, daß der König immer im Rechte sei, wenn er diese Prärogative ausübe, und es stehe deshalb nicht zu, nach dem Grunde des persönlichen Willens zu forschen. Diese Theorie verdient in ihrer ganzen Gefährlichkeit aufgedeckt und als eine Verleugnung sowol der constitutionellen Politik, wie des constitutionellen Staatsrechts zurückgewiesen zu werden. Sie führt die Gewalt des persönlichen, von jedem Aufschlusse und jeder Verantwortlichkeit losgelösten Willens in ein Gebiet ein, welches der Controle der Kammern und der Vertretung der Minister nicht entzogen werden darf.

Ich denke nicht an eine Einschränkung der königlichen Befugniß, die Kammer zu jeder Zeit und zu beliebigen malen aufzulösen. Formell steht das Recht ohne jede Beschränkung dem Könige zu, und keine Kammer darf, nach den Vorschriften unserer Verfassung, die Sitzungen fortsetzen, nachdem die Auflösungsordre verkündet ist. Allein die formelle Berechtigung schließt keineswegs die Möglichkeit des thatsächlichen Misbrauches aus. Gerade die schrankenlose Befugniß des Königs in Verbindung mit seiner Unverletzlichkeit zwingt zu dem Schlusse, daß irgend eine Person im Staate vorhanden sein muß, welche für den möglichen Misbrauch verantwortlich ist. Um durch ein unwiderlegliches Beispiel die Wahrheit des Satzes nahe zu legen: Die Verfassung schreibt vor, und dies ist die bei weitem hervorragendste Bürgschaft für das constitutionelle Regiment, daß die Kammern alljährlich zusammenberufen werden müssen, und legt ihnen als unumgängliches Geschäft bei, den Etat zu berathen und festzusetzen. Wie in der Befugniß, die Kammer aufzulösen, eine hervorragende Prärogative der Krone liegt, so ist die jährliche Berathung und Festsetzung des Etats ein Grundrecht der Volksvertretung. Der Wortlaut der Verfassung und das auf beiden Seiten unbedingt vorhandene formelle Recht legen die Möglichkeit eines unausgleichbaren Conflictes nahe. Wie, wenn der König die Kammer nach ihrem Zusammentritt auflöst, innerhalb der gesetzlichen Frist neue Kammern einberuft und immer wieder auflöst, bis das Finanzjahr darüber hingegangen ist, ohne daß der Etat zur Festsetzung gelangen konnte? Ich sehe von den politischen Folgen eines solchen Actes gänzlich ab und halte mich lediglich an die staatsrechtliche Seite. Wenn die Auflösung ausschließlich dem persönlichen Willen des Königs anheimgegeben, der Controle der Kammer und der Verantwortlichkeit des Ministeriums entzogen wäre, so würde diese Befugniß dem unverantwortlichen Könige die Gewalt in die Hände geben, ein absolutes Regiment auf formell rechtsgemäßem Wege herzustellen und die Rolle der Volksvertretung zu einem ganz wesenlosen Scheine herunterzudrücken. Ich spreche nicht von Dingen, welche in der Rechtsgeschichte ohne Beispiel sind. Das englische Parlament des geistlichen Standes (Convocation) ist auf diesem Wege bedeutungslos gemacht worden; noch heute wird

dieses in regelmäßig periodischer Wiederkehr zusammenberufen und nach der Einberufung ohne Erledigung von Geschäften nach Hause geschickt. Der Geist der Zeit bürgt dafür, daß mit unserer Volksvertretung nicht Aehnliches auf die Dauer geschehen kann, aber die Verfassung verbietet, daß auch nur während eines einzigen Jahres Aehnliches geschehe; das Etatgesetz muß alljährlich erlassen werden. So stoßen zwei absolute Rechte aufeinander, welche nach der Theorie der Herren von der Heydt und von Roon in einen unauflöslichen Widerspruch gerathen könnten. Würden die Herren von der Heydt und von Roon, im Falle eines Conflicts, den Ausschreitungen der Krone ruhig zusehen und dennoch die Regierung verfassungsgemäß fortzuführen meinen? Wenn sie nicht das Ungeheuerliche der Consequenzen eines Bessern belehrt, so mögen sie die Art. 43 und 44 der Verfassung mit größerer Aufmerksamkeit durchlesen. Der Sinn tritt, ohne staatsmännische oder staatsrechtliche Vorkenntnisse zu erfordern, aus den Worten deutlich entgegen und lohnt einem aufmerksam lesenden Minister die geringe Mühe. Denn hier ist die Stellung der Krone und das Verhältniß der Minister zu ihr und der Volksvertretung klar und unzweideutig vorgezeichnet. „Die Person des Königs ist unverletzlich" (Art. 43). Mit der Unverletzlichkeit ist weder eine Aufsicht, noch eine Verantwortlichkeit vereinbar. Weil aber im verfassungsmäßigen Staate kein Regierungsact der Aufsicht und der Verantwortlichkeit entzogen sein soll, deswegen macht es die Verfassung unmöglich, daß irgend ein Regierungsact durch den persönlichen Willen des Königs allein vollzogen werde. „Die Minister des Königs" — so ordnet Art. 44 an — „sind verantwortlich. Alle Regierungsacte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt." Die Auflösung der Kammer ist ein Regierungsact von hervorragender Bedeutung. Die Verfassung hebt diese Befugniß unter den bedeutendsten Regierungsacten hervor, und von ihrer weisen Ausübung hängen Ruhe und Frieden des Landes ab. Angesichts des Art. 44 der Verfassung kann kein Minister für einen von ihm gegengezeichneten Act der Auflösung die Verantwortlichkeit ablehnen. Seine Gegenzeichnung, welche den Auflösungsact zu einem legalen und wirksamen macht, wird weder

um des Namenszuges, noch um der Beglaubigung willen erfordert. Nur die Verantwortlichkeit hat dem persönlichen Willen des Königs gefehlt, um zu einem vollgültigen Regierungsact zu werden, und die Gegenzeichnung des Ministers hat der Volksvertretung das Recht verschafft, eine Person für den Act zur Rechenschaft zu ziehen.

Die Herren von der Heydt und von Roon drehen sich im Kreise, wenn sie, zur Rechenschaft gezogen, den persönlichen Willen des Königs als die alleinige Quelle und den alleinigen Grund für die Auflösung erklären. Wie und in welchem Falle denken diese Herren als Minister des Königs für den Regierungsact einer Auflösung verantwortlich zu sein? Ohne den persönlichen Willen des Königs kann ja ein solcher Act nie ins Leben treten.

Die Rechenschaft ist die unumgängliche Voraussetzung der Verantwortlichkeit. Es gibt regelmäßige Regierungsacte, welche die rechtfertigenden Gründe und das Zeichen der Gesetzmäßigkeit und guten Absicht an der Stirne tragen; so die Vorlage eines Gesetzentwurfes, die Verkündung eines von den Kammern genehmigten Gesetzes, die Einberufung der Kammern und der regelmäßige Schluß der Sitzung nach Erledigung der Geschäfte. Bei Regierungshandlungen dieser Art wird es keinem Menschen einfallen, nach dem Grunde zu fragen, nicht wegen der persönlichen Mitwirkung des Königs und seiner formellen Berechtigung zu jenen Handlungen, sondern weil man nicht nach dem zu forschen braucht, was klar zu Tage liegt. Anders verhält es sich mit den unregelmäßigen Regierungsacten. Jede Unregelmäßigkeit trägt den Charakter der Willkür an sich, wenn sie nicht durch genügende oder rechtfertigende Beweggründe hervorgerufen ist. Der Zweck der verfassungsmäßigen Staatsordnung ist, die Willkür aus den Regierungsmaximen auszuschließen; die Willkür ist an sich schon und abgesehen von jeder schädlichen Folge ein Misbrauch der Regierungsgewalt. Die Auflösung eines Abgeordnetenhauses bildet immer eine Ausnahme von der Regel, welche die Dauer seiner Legislaturperiode auf drei Jahre bestimmt, und erscheint deshalb als ein willkürlicher Eingriff in den regelmäßigen Gang der Staatsgeschäfte, wenn sie nicht durch besondere Verhältnisse gerechtfertigt

ist. Der Kammer ist die Aufsicht über die verantwortlichen Handlungen der Regierung anvertraut, und ihres Amtes ist die Prüfung, ob Umstände vorhanden waren, welche den unregelmäßigen Regierungsact der Auflösung nothwendig oder rathsam gemacht haben. Eine vorsorgliche Regierung pflegt den Zweck der Auflösung und den Grund des Zwiespalts zwischen ihr und dem aufgelösten Abgeordnetenhause vor den Neuwahlen dem Lande klar darzuthun. Denn die Veranstaltung der Neuwahlen ist eine Berufung von dem gescholtenen Urtheile der Gewählten an das bessere Urtheil der Wähler, und wer Berufung einlegt und seinen Zweck nicht verfehlen will, muß aussprechen, womit und weshalb er unzufrieden ist. Von dieser Rücksicht der Klugheit hat sich die gegenwärtige Regierung emancipirt, vielleicht in der Hoffnung, daß schon die Personenfrage eine Entscheidung des Volkes zu ihren Gunsten herbeiführen würde. Die Kammer aber gerieth durch die Zurückhaltung der Minister in die Lage, wenn sie nicht auf unsichere Gerüchte hin ihr Urtheil bilden wollte, ihre Prüfung, ob die Auflösung geboten oder rathsam war, mit der Anfrage um authentische Auskunft über die Gründe für jenen Regierungsact zu beginnen. Die Herren von der Heydt und von Roon haben, indem sie die Beantwortung der Anfrage mit der Berufung auf den persönlichen Willen des Königs zurückwiesen, die Verantwortlichkeit verleugnet, welche der Art. 44 der Verfassung den Ministern für alle von ihnen gegengezeichnete Regierungsacte auferlegt.

Dieses verfassungswidrige Verhalten fällt um so schwerer auf sie zurück, als die Auflösung dieses mal mit einer Verkümmerung des bedeutungsvollsten Volksrechtes verbunden gewesen ist. Zugestanden wird jetzt von allen Seiten, daß nach einer richtigen Auslegung der Verfassung der Staatshaushalt für jedes Finanzjahr vor dem Beginne der Jahresausgaben gesetzlich geregelt sein muß. Herr von der Heydt selbst hat die Beschwerden gegen den bisherigen Gebrauch anerkannt und zu beseitigen gesucht. Der bisherige Gebrauch ist lediglich mit dem Zwange der Verhältnisse entschuldigt worden, weil die Zeit des Zusammentrittes der Kammern eine Verzögerung unvermeidlich machte. Durch die Auflösung des Abgeordnetenhauses vor der Festsetzung des Haushalts ist

eine weitere Verzögerung um mindestens vier Monate verursacht worden, und wir gehen bald in das zweite Halbjahr, die Hälfte der Staatsausgaben ist bereits verbraucht, die Hälfte der Einnahmen beigetrieben, ohne daß auch nur die Vorarbeiten für die Prüfung des Voranschlags fertig wären. Für dieses Jahr ist das Festsetzungsrecht der Kammern noch mehr als gewöhnlich verkümmert, und die unmittelbare Ursache der ungewöhnlichen Verkümmerung war die Auflösung des Abgeordnetenhauses. Einen solchen Eingriff in die Volksrechte können nur Gründe unvermeidlicher Nothwendigkeit rechtfertigen, der persönliche Wille des Königs soll und darf ihn nicht decken. Der persönliche Wille haftet an der Person des Königs. Kein Bürger, kein Beamter kann aus diesem Willen einen rechtfertigenden Grund herleiten, wenn ihn die Gesetze zur Verantwortung ziehen. Die Minister, welche sich hinter diesen, von der Verfassung gemisbilligten Schutz zu verbergen suchen und jede Rechenschaft verweigern, stellen sich außerhalb der Verfassung und verfallen schon um deswillen der Verantwortlichkeit, welcher sie zu entkommen streben.

Freilich ist der Streit darüber, ob die Minister für irgend einen Staatsact verantwortlich seien, für jetzt leider noch Theorie. Die Herren von der Heydt und von Roon hätten ebensowol die volle Verantwortlichkeit für die Auflösung übernehmen und die innersten Beweggründe ans Licht der Welt bringen können, ohne an ihrem leiblichen Wohle Schaden zu nehmen. Es gehörte nicht mehr Muth dazu, als andere Minister aufzuwenden pflegten, die so oft und so gern auf ihre Verantwortlichkeit sich beriefen, obschon sie niemals im Ernste an eine praktische Folge der Verantwortlichkeit glauben konnten. Aber Herr von der Heydt blieb lieber beim Princip stehen, welches in Zukunft den Vertretern eines absoluten Regiments sehr nützlich werden kann, und Herr von Roon fürchtete das „Amtsgeheimniß“ zu verletzen, wenn er dem Hause der Abgeordneten verrieth, welche Gründe durchschlugen, als die beiden Hälften des früheren Ministeriums vorläufig auf die Auflösung des Hauses sich einigten. Mir aber scheint es wichtig, daß sowol in der Wissenschaft als in der praktischen Politik die Einbürgerung des Princips verhütet werde,

daß es Regierungsacte gebe, deren Controle und Beurtheilung der Volksvertretung entzogen sei, für welche der persönliche Wille des Königs als letzter Grund gelten könne. Den Kammern mag der Vorfall zur Lehre dienen, wie ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz abzufassen ist.

---

3. Die Finanzvorschriften der preußischen Verfassungsurkunde.

I.

Die Vorschriften über Bewilligung und Erhebung von Steuern und Abgaben, über die Feststellung der Einnahmen und Ausgaben des Staates sind in den folgenden Artikeln der Verfassungsurkunde enthalten:

Art. 99.

Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalts-Etat gebracht werden.

Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt.

Art. 100.

Steuern und Abgaben für die Staatskasse dürfen nur, soweit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind, erhoben werden.

Art. 109.

Die bestehenden Steuern und Abgaben werden fort erhoben und alle Bestimmungen der bestehenden Gesetzbücher, einzelner Gesetze und Verordnungen, welche der gegenwärtigen Verfassung nicht zuwiderlaufen, bleiben in Kraft, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden.

Die Artikel lauten wörtlich gleich mit den Bestimmungen der octroyirten Verfassungsurkunde, in welcher sie die Artikel 98, 99 und 108 bildeten. Auch darin stimmen die beiden Urkunden überein, daß die beiden ersten Artikel unter demselben Titel (IV. „Von den

Finanzen", in der heutigen, „Von der Finanzverwaltung", in der octroyirten Verfassungsurkunde), der dritte Artikel in dem Abschnitte „Allgemeine Bestimmungen" Platz gefunden haben.

II.

Die octroyirte Verfassungsurkunde wollte kein Finanzrecht herstellen, nach welchem die Minister oder ihre Organe hätten berechtigt sein sollen, selbst ohne einen vereinbarten Etat die durch Gesetz einmal bewilligten Steuern und Abgaben fortzuerheben. Dagegen sprechen viele Zeugnisse und zahlreiche innere Gründe, von denen ich nur einige aufzählen will. Eine solche Auffassung des Finanzrechts war den Staatsmännern der damaligen Zeit ganz unbekannt, mindestens aber ungeläufig; sie hatte kein Beispiel in dem constitutionellen Rechte anderer Länder, und der praktische Nutzen, sei es als Bürgschaft für die Volksrechte, sei es als Stütze für einen loyalen Einfluß oder das Ansehen einer verfassungstreuen Regierung, lag nicht leicht verständlich auf der Oberfläche. Schon um seiner Neuheit willen hätte ein solches Finanzrecht klar und deutlich ausgedrückt sein müssen, und da die Gefahr, daß das Steuerbewilligungsrecht dadurch vereitelt wurde, verständlicher gewesen wäre, als der zu erwartende Nutzen, so hätte man es gewiß nicht auf der einen Seite an Beschwerden, auf der andern an beruhigenden Versicherungen fehlen lassen. — Wenn der Art. 108 die Minister hätte ermächtigen sollen, Steuern und Abgaben auch ohne Etat zu erheben, so würde er nicht unter die „allgemeinen Bestimmungen", sondern unter die Regeln „von der Finanzverwaltung" (Tit. VIII) gebracht worden sein. Er würde dann im eigentlichsten Sinne eine Maßregel der Finanzverwaltung behandelt haben, und für deren Grundsätze war der achte Titel bestimmt, während unter die „allgemeinen Bestimmungen" nur solche Regeln gewiesen wurden, für welche kein anderer Ort geeignet schien. — Sollten Steuern und Abgaben ohne Etat erhoben werden dürfen, so hätte die octroyirte Verfassungsurkunde das Verfahren selbst und dessen Rechtfertigung vor den Kammern regeln müssen: ob in Ermangelung eines Etats ein königlicher Act die Minister zur Erhebung der Steuern und Abgaben, und in welcher

Form er sie zu ermächtigen habe; ob die Minister aus eigener Verantwortlichkeit und selbständig handeln dürfen; mit wem und in welcher Weise sie sich auseinanderzusetzen haben, um sich von der Verantwortlichkeit zu entlasten. Der letzte Erwägungsgrund gewinnt an Gewicht durch eine Vergleichung mit dem Art. 105 der octroyirten Verfassungsurkunde. Der Art. 105 legt dem Könige die Befugniß bei, unter gewissen Voraussetzungen Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen. Er bezeichnet aber gleichzeitig das gesammte Staatsministerium als das verantwortliche Organ und setzt das Verfahren fest, wie solche Verordnungen unter die Aufsicht der Kammern zu bringen und von deren Zustimmung abhängig zu machen sind. Es ist nicht anzunehmen, daß man die gleich nothwendige Vorsicht bei der mindestens gleich wichtigen und analogen Bestimmung über die Steuern und Abgaben lediglich vergessen oder eine Lücke absichtlich hergestellt habe.

Keine dieser Schwierigkeiten folgt der natürlichen und wortgetreuen Auslegung. Danach hat die octroyirte Verfassungsurkunde alle Regeln über Einnahmen und Ausgaben des Staates in den Art. 98 und 99 zusammengefaßt. Die Staatsverwaltung darf in keinem Jahre eine Einnahme oder Ausgabe bewirken, solange nicht die Gesammtheit beider veranschlagt, auf einen Etat gebracht und als Gesetz verkündet ist. Dies geschieht nicht ein für allemal, sondern jedes Verwaltungsjahr erfordert seinen besonderen Voranschlag und ein darauf gegründetes Etatsgesetz. Steuern und Abgaben dürfen in dem betreffenden Verwaltungsjahre nur erhoben und an die Staatskasse abgeführt werden, wenn und insoweit sie einen Einnahmeposten im Etat bilden oder wenn ein „besonderes", für das Verwaltungsjahr gültiges Gesetz, das heißt also ein Special- oder Supplementarcreditgesetz die Erhebung einer Steuer oder Abgabe anordnet. Es haben bekanntlich vor dem Erlaß der Verfassung allgemeine Finanzgesetze bestanden, welche ohne Beschränkung in der Zeitdauer oder für eine mehr als einjährige Periode die Bürger zu gewissen Abgaben und Leistungen verpflichteten. Den Erlaß solcher Gesetze hat die octroyirte Verfassungsurkunde nicht eingeschränkt, aber sie hat ihnen eine andere Bedeutung gegeben. Früher hatten sie nicht nur Einnahmequellen

eröffnet, sondern auch der Verwaltung die Mittel geboten, welche sie unmittelbar auf Grund solcher Gesetze erheben durfte. Die octroyirte Verfassung aber schob, nach constitutionellen Grundsätzen, den jährlichen Voranschlag der Einnahmen als Mittelglied ein. Die allgemeinen Finanzgesetze blieben Verpflichtungsgrund für die Bürger und der normale Nachweis der Einnahmequellen. Aber damit diese der Staatsverwaltung zugänglich würden, bedurfte es fortan einer Aufnahme in den jährlichen Voranschlag. Wurde eine bestehende Steuer oder Abgabe hier übergangen, so durfte sie nicht erhoben werden. Dadurch war die Leistungspflicht der Bürger noch nicht erloschen: die Bürger mußten bereit sein, die Jahresquote nachzuzahlen, und es konnte sich wohl fügen, daß im nächsten Finanzjahre die übergangene Quote als Nachzahlung veranschlagt wurde, aber für das laufende Jahr war die Quelle verstopft. Nur solche Einnahmen, welche ein besonderes Creditgesetz anwies, brauchten nicht in den Etat eingefügt zu werden, um in dem Jahre des erlassenen Gesetzes vereinnahmungsfähig zu sein.

In diese Verwaltungsgrundsätze griff der Art. 108 nicht ein. Unter den allgemeinen Bestimmungen, welche der neue Verfassungszustand nothwendig machte, behandelte er das Verhältniß der früher erlassenen Gesetze zu diesem. Was der Verfassung zuwiderlief, war selbstverständlich außer Kraft gesetzt. Im Uebrigen erklärte der Art. 108 die Gesammtheit der Gesetze für gültig. Die Finanzgesetze bedurften jedoch einer besondern Erwähnung. Der Zweifel lag nahe, ob es nicht dem Geiste des neuen Zustandes und dem Volksrechte der Steuerbewilligung widerspricht, daß irgend eine Steuer- oder Abgabenpflicht bestehe, bei deren Begründung keine Volksvertretung mitgewirkt hatte. Der Art. 108 beugte dem Zweifel vor, indem er die bestehenden Finanzgesetze ausdrücklich als solche bezeichnete, welche der Verfassung nicht zuwiderliefen. Sie sollten also verpflichtend für die Bürger und Norm für die Einnahmequellen des Staates verbleiben, bis sie durch neue Gesetze abgeändert würden.

Der so erläuterte Sinn schließt sich dem Wortlaute der Art. 98, 99 und 108 möglichst genau an, entspricht den Vorarbeiten der Nationalversammlung, den öffentlichen Zuständen, unter welchen

die Verfassung octroyirt wurde, entspricht den damaligen Absichten des Ministeriums Brandenburg, erklärt die Reihenfolge der Artikel und die Verbindung, in welcher Art. 108 die Forterhebung der bestehenden Steuern und Abgaben mit der Fortgültigkeit der übrigen bestehenden Gesetze zusammenfaßte.

III.

In der revidirten und gesetzesgültigen Verfassung sind Wortlaut und Reihenfolge die früheren geblieben und nur die laufenden Nummern der Artikel abgeändert worden. Aber in den Debatten der Revisionskammern, in welchen die Minderheit die eben auseinandergesetzte Auslegung mit schlagenden Gründen erwies, kam dennoch die neue Finanzregel zum Vorschein, daß die Minister (oder das Staatsministerium oder die Regierung) auf Grund des Art. 108 (jetzt 109) ermächtigt seien, die Steuern und Abgaben auch ohne ein zu Stande gekommenes Etatsgesetz fortzuerheben. Die Ansicht gewann vielfache Vertreter und den Beifall des damaligen Ministeriums. Aber dieser Einnahmebefugniß schrieben ihre Vertheidiger nur den Zweck zu, daß den verpflichteten Bürgern gegenüber, unabhängig von den Ergebnissen der Budgetverhandlungen, ein Steuererheber bestellt sei. Zu einem Ausgabefonds sollten die so erhobenen Steuern und Abgaben niemals werden. Ohne Meinungsverschiedenheit zwischen der liberalen, der conservativen Opposition, den Ministeriellen und den Regierungsvertretern stimmte man darin überein, daß die Minister nicht ermächtigt sind, von den erhobenen Steuern und Abgaben oder dem sonstigen Staatsvermögen einen Pfennig zu verausgaben, solange nicht der Jahresetat oder ein „besonderes" Creditgesetz vereinbart ist. Gegen diese Regel ließen sich in den Debatten nur wenige Stimmen solcher Männer hören, deren Ansichten selbst in den conservativsten Kreisen wenig beachtet zu werden pflegten, deren Gründe den kaum verheimlichten Wunsch bekundeten, von der Verfassung nur den Schein bestehen zu lassen und zum alten Regiment zurückzukehren.

Durch die abstracte Einnahmebefugniß war vom Rechtsstandpunkte aus für die Verwaltung des Staates in einem budgetlosen Zustande nichts gewonnen. Die Ministeriellen faßten namentlich

die Schwierigkeiten der Situation ins Auge, wenn man einmal mit den Budgetarbeiten nicht rechtzeitig fertig würde, und sie versuchten in mehrfachen Vorschlägen die Finanzverwaltungsvollmacht der Minister durch eine beschränkte Ausgabebefugniß zu erweitern. Die liberale Opposition unterstützte, in der Absicht, gegen die Annahme eines solchen Vorschlages die den Ministern vielfach zugeschriebene und an den Art. 108 (jetzt 109) angelehnte Einnahmebefugniß mit klaren Worten zu beseitigen. Die beiden Kammern konnten sich jedoch über keinen Abänderungsvorschlag einigen, und so blieben die Verfassungssätze über die Finanzen und mit ihnen die Art. 98, 99 und 108 (als Art. 99, 100 und 109) unverändert. Das Finanzrecht der octroyirten Verfassungsurkunde ist also das heutige geblieben; unbestreitbar, soweit der Wortlaut in Betracht kommt. Dagegen ist in der Praxis unsers Verfassungslebens die Einnahmebefugniß, welche die Minister sich beigelegt und ausgeübt haben, niemals wirksam bestritten worden. Selbst der energischste liberale Widerspruch, welcher sich in der Kammer Geltung verschaffte, ließ diese Frage unberührt und wandte sich gegen die Ausgabe der vereinnahmten Gelder. Man muß daher die Frage über die Befugniß der Minister, die Steuern und Abgaben auch vor dem Zustandekommen des Etatsgesetzes zu vereinnahmen, als einen wirklichen, nicht künstlich herbeigeführten Streitpunkt bezeichnen, für welchen bisjetzt nicht einmal die Theorie eine endgültige Lösung gegeben hat.

IV.

Neben den „Steuern und Abgaben" gibt es noch andere Einnahmequellen, welche unter keinen dieser beiden Begriffe fallen. Wie weit man den Wortsinn ausdehne, er umfaßt nicht die Einkünfte von dem Staatsvermögen, nicht alle Erträge der fiscalischen Unternehmungen und Monopole beispielsweise nicht die Erträgnisse der Domänen und Forsten, der Lotterie, der Seehandlung und mehrerer anderer Vermögenstitel. Für alle hierher gehörigen, sehr bedeutenden Einnahmezweige besitzt die Regierung keine Erhebungsvollmacht außerhalb des Etats. Ich will nicht behaupten, daß man

mit bewußter Absicht die Befugniß auf Steuern und Abgaben habe beschränken wollen; die Revisionsarbeiten geben keinen Anhalt dafür. Aber die Ermächtigung für andere Einnahmezweige kann unmöglich in den Wortlaut der Art. 99, 100 und 109 hineingezwängt werden, nicht einmal die Absicht läßt sich bei allen Gesetzgebungsfactoren der Revisionszeit voraussetzen. Die Gesichtspunkte, in welchen die übrigen Einnahmen mit den Steuern und Abgaben eine gleiche, und in welchen sie eine abweichende Behandlung verdienen, sind gar nicht angeregt worden; die ausgesprochenen Motive sind nicht unbedingt von der einen auf die andere Art von Einnahmen übertragbar. Es wäre jedoch überflüssig, danach zu forschen, was die Gesetzgeber beabsichtigt haben mögen. Denn eine Absicht wird niemals zum Gesetz, wenn ihr kein Gesetzeswortlaut entspricht, und keine noch so willige Auslegung kann die Ermächtigung der Minister, andere Einnahmen als Steuern und Abgaben außerhalb des Etats zu erheben, aus dem Wortlaute deuten.

Gegen diese von mir früher schon entwickelte Ansicht habe ich inzwischen einwenden gehört, daß es nur bei den Steuern und Abgaben, nicht aber bei den übrigen Einnahmen der Vollmacht für die Minister bedurft habe. Der Art. 100 führe seine einschränkende Regel, welche die Erhebung von der Aufnahme in den Etat oder der Anordnung eines besondern Gesetzes abhängig macht, nur für Steuern und Abgaben ein und lasse die Einnahmen anderer Art unerwähnt; also habe es in Betreff dieser keiner besondern Erhebungsermächtigung für die Minister bedurft. Nur dies Eine ist bisher der von mir entwickelten Ansicht in den Formen des Staatsrechts entgegengestellt worden. Auf die Gründe politischer Nothwendigkeit, aus denen in einem Conflictsfall das Recht hintenangesetzt werden müsse, gehe ich an dieser Stelle nicht ein. Jener Rechtseinwand geht von der durchweg irrigen Auffassung aus, als ob der Art. 100 der Verfassungssatz wäre, welcher das Verhältniß der Finanzverwaltung zur Gesetzgebung principiell regelte. Eine solche Tragweite und principielle Bedeutung gebührt ihm nicht. Er war von Hause aus nur dazu bestimmt, einen besondern Fall unter die allgemeine Regel zu stellen und einem nahe liegenden Irrthume vorzubeugen, welcher sonst eine Ausnahme gefunden hätte, wo sie

nicht platzgreifen soll. Die allgemeine Regel spricht der Art. 99 aus. Jedes Jahr — so ordnet er an — muß sein eigenes Etatsgesetz haben, welches alle Einnahmen und Ausgaben des Staates verzeichnet enthält. Ohne den Etat gibt es keine Befugniß zur Einnahme oder Ausgabe für die Verwaltung. Dieser Artikel bildet die Grundlage unsers constitutionellen Finanzrechts, in ihm ist der Satz enthalten, welchen wir dahin formuliren, daß der Etat die Vollmacht ist, auf Grund deren die Regierung im Namen des Staates einzunehmen und auszugeben berechtigt ist. Stände in der Verfassungsurkunde kein Wort mehr über Einnahmen und Ausgaben, so würde dennoch das Verhältniß zwischen der Regierung und den Volksvertretern in deutlichen Umrissen gezeichnet, das Herbeischaffen der Mittel von der ausdrücklichen und alljährlichen Bewilligung, die Verwendung von der Aufsicht und dem Gutheißen der Volksvertreter abhängig gemacht sein. In der That enthält ja die Verfassungsurkunde kein Wort mehr über die Ausgaben des Staates, und noch ist kein Zweifel dagegen aufgetaucht, daß der Art. 99 die Bedeutung hat: Ohne Etat kein Recht der Ausgabe für die Verwaltung. Nun behandelt der Art. 99 „alle Einnahmen und Ausgaben des Staates“ in demselben Satze und mit denselben Worten. Dieselben Worte können aber nicht für den einen Theil des gemeinschaftlichen Subjects die eine, und für den zweiten Theil eine andere Bedeutung haben. Also sagt der Art. 99 ebensowol: Ohne Etat kein Recht der Einnahme für die Verwaltung. Unter der Voraussetzung dieser allgemeinen Regel wird es keinem richtig denkenden Menschen einfallen, in dem darauf folgenden Artikel (100) eine der Verwaltung günstige Ausnahme zu suchen, etwa mit folgendem Kunstgriffe. Der Art. 100 wiederhole das Verbot der Erhebung für Steuern und Abgaben. Die Wiederholung erscheine überflüssig, wenn man nicht mit ihr den Gegensatz verbinde, daß das Verbot eben nur auf diese Einnahmen beschränkt, für die übrigen Einnahmen aufgehoben werde. Kein vernünftiger Gesetzgeber verfährt so, daß er erst die allgemeine Regel ausspricht, dann in einem zweiten Satze sie für einen Theil bestätigt, um einen andern Theil des Objects stillschweigend von der Regel auszunehmen. Kein vernünftiger Gesetzgeber wählt die Form eines Verbots, um

dadurch eine Befugniß einzuräumen, welche er unmittelbar zuvor ausgeschlossen hat. Nichts hätte im Wege gestanden, die Befugniß der Regierung, andere Einkünfte auch ohne Etat zu vereinnahmen, mit directen Worten auszusprechen, wenn die Verfassung dies beabsichtigt hätte. Dagegen erklärt sich der Zweck der anscheinend überflüssigen Wiederholung im Art. 100 aus dem Zustande der Steuergesetzgebung, wie er vor der Verfassung bestand und auch im constitutionell regierten Staate beibehalten werden mußte. Steuern und Abgaben müssen der Regel nach durch beständige Gesetze den Bürgern auferlegt, sie dürfen nicht jährlich wechselnden Beschlüssen überlassen werden; der Handel, das Gewerbe und die Staatsbedürfnisse würden eine solche Veränderlichkeit nicht vertragen. Form und Inhalt der beständigen Finanzgesetze pflegen zu bestimmen: Folgende Steuer oder folgende Abgabe hat jeder, den es angeht, bis auf weiteres, d. h. bis dieses Gesetz durch ein anderes aufgehoben wird, zu entrichten. Wie sich die Wirksamkeit solcher gesetzlichen Vorschriften zu dem Erfordernisse eines jährlichen Voranschlages und Etatsgesetzes verhielte, darüber bedurfte es selbst bei der kurzen Ausdrucksweise einer Verfassungsurkunde eines aufklärenden Satzes. Es war zu fürchten, daß man fortan die beständige Form der Finanzgesetze für unvereinbar mit der Verfassung halten, oder daß man zwischen beiden einen Widerspruch finden und jeder nach Neigung und Parteirichtung denselben zu lösen versuchen würde. Leicht konnte man sich unter den beständigen Steuern beständige Mittel denken, welche ein für allemal der Regierung zu Gebote gestellt werden. Weil eine so tief eingreifende Irrung denkbar war, schien es gerathen vorzubeugen. Das hat der Art. 100 gethan, indem er vorschreibt, daß selbst die ein für allemal bewilligten Steuern und Abgaben der Verwaltung doch nur durch den Etat oder durch ein besonderes Gesetz zugänglich gemacht werden. Andere Einnahmen brauchte dieser Artikel nicht in sein wiederholen des Verbot einzuschließen, da ein Conflict von Gesetzen nicht vorlag und kein scheinbarer Grund vorhanden war, weshalb man sie irrigerweise von der allgemeinen Regel des Art. 99 ausgenommen denken sollte. Der Art. 100 hat also das Erforderniß einer jährlich zu erneuenden Vollmacht für alle Einnahmen und Ausgaben

unmodificirt gelassen; im Art. 109 aber ist für andere Einnahmen als Steuern und Abgaben die Vollmacht thatsächlich nicht ertheilt. Das müssen selbst diejenigen zugestehen, welche in ihm eine vorläufige Einnahmebefugniß ausgesprochen finden.

V.

Unter den Ausgaben kennt die Verfassung keine verschiedenen Arten, keine Abstufung der Dringlichkeit, keine bessere Befestigung durch Herkommen, Vertrag und Gesetz. „Alle Ausgaben müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt werden." Entweder der Etat wird für ein leeres und bedeutungsloses Wirthschaftsschema gehalten, oder sämmtliche Staatskassen sind geschlossen, bis die Verwaltung auf Grund des Etatsgesetzes sie öffnen darf. Vielfache Versuche sind im Laufe unsers Verfassungslebens angestellt worden, um die Ausgaben unter verschiedene Rubriken zu bringen und praktisch eine verschiedenartige Behandlung daran zu knüpfen. Einmal bewilligte und neue, ordentliche und außerordentliche, nothwendige, dringliche und entbehrliche, rechtsverbindliche und einseitig zu gewährende Ausgaben — jede dieser Rubriken ist schon benutzt worden, um Abänderungsvorschläge oder Erwägungen innerhalb des bestehenden Gesetzes daran zu knüpfen. Die Rubriken ließen sich hier, wie bei statistischen Tabellen häufen und nach interessanten Merkmalen variiren. Aber keine ist tauglich erschienen, eine Verfassungsregel darauf zu gründen, keine ruht auf einem so unwandelbaren Fundament, daß alle Ausgaben, welche nach ihren äußern Merkmalen hineinpassen, eine gleiche Behandlung verdienten. Die Rubrik einmal bewilligter Ausgaben hat in der jüngsten Session dem Gesetzentwurfe „zur Ergänzung des Art. 99 der Verfassungsurkunde" den Inhalt gegeben und in dem Commissionsberichte des Abgeordnetenhauses vom 9. Januar 1864 eine zutreffende Kritik erfahren. Im ordentlichen Etat können Ausgaben enthalten sein, welche die Volksvertretung für überflüssig erklärt hat, wie dies beispielsweise mit den Oberbergämtern jahrelang der Fall gewesen ist. Andere Bedürfnisse können ohne Gefahr für den Bestand des Staates unentbehrlich und doch nur im außerordentlichen Etat

unterzubringen sein; das brennendste Bedürfniß von Kriegskosten gehört immer zu dieser Art. Für die Grade der Dringlichkeit eine gemeingültige Scala aufzusuchen, wäre vergebliche Mühe; selbst die Grenzscheide zwischen „nothwendig“ und „entbehrlich“ ist dem schwankenden Urtheile des persönlichen Ermessens unterworfen. Die Anlage einer Kunststraße kann dem Strategen oder dem Volkswirthe unentbehrlich, ganze Beamtenkategorien können einem talentvollen Verwaltungsbeamten selbst innerhalb der bestehenden Organisation entbehrlich erscheinen. Sogar nach „Staatsverträgen, Gesetzen und klagbaren Rechtsverpflichtungen“ Ausgaben als nothwendig auszuscheiden*), ist ein gefährliches Wagniß. Die Klagbarkeit der Rechtsverpflichtung ist ein untaugliches Merkmal im preußischen Rechtssystem, welches den mannichfaltigsten Ansprüchen an den Fiscus Klage und richterliches Gehör versagt. Erst seit drei Jahren darf der Beamte unbezahltes Gehalt, der Privatmann zu viel erhobene Steuern und Abgaben einklagen. Noch heute kann den verschiedensten Arten von Ersatzansprüchen der Rechtsweg versperrt werden. Und allgemein, wer soll ohne richterliches Erkenntniß beurtheilen, ob eine Ausgabe in Staatsverträgen, Gesetzen und klagbaren Rechtsverpflichtungen begründet sei? Doch wiederum nur die Factoren, denen die Feststellung des Budgets verfassungsmäßig obliegt, und das sind dieselben Factoren, welche jede andere Ausgabe zu bestimmen, jede andere Rücksicht mit gleicher Gewissenhaftigkeit zu prüfen haben. Der einzelnen mitwirkenden Person mögen bei verschiedenen Posten verschiedene Beweggründe maßgebend sein; für die Gesammtheit der Ausgaben gibt es immer nur dasselbe Motiv und dasselbe Ergebniß. Der ganze Ausgabenetat soll von dem Bedürfnisse und dem Staatswohle dictirt sein. Dieser gleichartige Grund macht alle Ausgaben gleichartig. Das Staatsrecht kennt keinen Unterschied in der Qualität der Ausgaben, nicht nach der Bewilligung als mehr oder minder berechtigt, noch vorher als zwingenden Grund der Bewilligung. Selbst die Rücksicht auf „Staatsverträge, Gesetze und klagbare Verpflichtungen“ und die

*) Commissionsbericht vom 9. Januar 1864 über den Entwurf zur Ergänzung des Art. 99 der Verfassungsurkunde, S. 15 fg.

Möglichkeit, daß ein Empfangsberechtigter in der einen oder andern Weise die Leistung zu erzwingen im Stande sei, ist nicht dringender als jede andere Rücksicht auf das Staatswohl. Das Bedürfniß des Staates ist ein Zwang, der durch kein äußerlich hinzutretendes Moment gesteigert werden kann. Das ist der Standpunkt der Verfassungsurkunde, welche alle Ausgaben gleichstellt und über deren Merkmale nicht eine Silbe verliert. Jeder Versuch zu sondern und zu rubriciren verdunkelt den Rechtsbegriff, ohne dem praktischen Politiker einen nützlichen Leitfaden zu bieten. Die Revision aller Bedürfnisse, das Votum über Fortdauer und Entbehrlichkeit bilden die jährlich wiederkehrende Aufgabe der Volksvertretung, welche sie, ungebunden durch das vergangene, ohne Präjudiz für ein zukünftiges Jahr, immer nur nach den gegebenen Verhältnissen lösen muß.

VI.

Wie ich in den vorstehenden Abschnitten einige der erheblichsten schwebenden Fragen behandelt, oder in Nebensätzen berührt habe, so will ich hier, auf die Ergebnisse der Erörterung gestützt, oder an sie anlehnend, einige der obersten Grundsätze des Finanzrechts hervorheben.

1) Beständige Gesetze bezeichnen die Steuern, Abgaben und sonstigen Leistungen, zu welchen sie die Bürger verpflichten. An dem Erlasse derselben wirken alle gesetzgebenden Factoren. Ihr Zweck ist wirthschaftliche Fürsorge nach zwei Richtungen. Sie belehren den Bürger im voraus, wie er zu den Staatslasten herbeigezogen und wie der Verkehr belastet werden soll, und sie begrenzen den Fonds, auf welchen die regelmäßige Wirthschaft des Staates sich stützen muß.

2) Die aus den beständigen Gesetzen entspringende Verpflichtung der Bürger zu Steuern, Abgaben und sonstigen Leistungen dauert ohne Rücksicht auf die jährlichen Etats fort, solange das verpflichtende Gesetz nicht durch ein anderes Gesetz aufgehoben oder suspendirt wird.

3) Aus der Verpflichtung der Bürger entspringt nicht das Recht der Regierung, die Steuern, Abgaben und sonstigen Leistungen beizutreiben oder entgegenzunehmen. Die Passivlegitimation

des Verpflichteten begründet noch nicht die Activlegitimation jedes beliebigen Einfordernden. Es gehört aber nicht zu den allgemeinen Befugnissen der Regierung, aus den Einnahmequellen des Staates zu schöpfen und die herbeigeschafften Einnahmen als Ausgabemittel zu verwenden. Um ihr die Befugniß zu verschaffen, bedarf es einer besondern Vollmacht. Form und Wesen der Vollmacht schreibt die Verfassung vor. Sie wird unter Hinweis auf einen festgestellten Voranschlag aller Einnahmen und Ausgaben als Gesetz abgefaßt, und darf immer nur auf die Dauer des bevorstehenden Verwaltungsjahres sich erstrecken. Für dasselbe Jahr kann, wenn die Umstände es erfordern, ihr Inhalt ergänzt werden, aber nur in einem **besondern** Gesetze.

4) Alljährlich bewilligen die Volksvertreter der Staatsverwaltung die Wirthschaftsmittel. Sie prüfen die Erträge der Einnahmequellen und die Bedürfnisse, und bestimmen danach, was in dem betreffenden Verwaltungsjahre vereinnahmt und verausgabt werden darf. Auf Grund der festgestellten Voranschläge wird das Etatsgesetz vereinbart.

5) In dem Etat sind zwei gewichtige Momente zu unterscheiden, welche in der constitutionellen Praxis auch ihren formell verschiedenartigen Ausdruck gefunden haben. Er gewährt der Regierung die Vollmacht, die Einnahmequellen zu benutzen und die Einkünfte zu Ausgaben zu verwenden. Das ist die einzige Weise, in welcher die Executive als Finanzverwaltung in Thätigkeit gesetzt wird. Der Etat enthält außerdem die einschränkende Instruction zur Vollmacht, indem er die Einnahmen und Ausgaben in Ziffern ausdrückt und nach Titeln und Einzelposten ordnet. Bei der Vollmachtsertheilung wirken alle drei Factoren der Gesetzgebung mit. Die Bestimmung über die Einzelheiten der Instruction ist ein ausschließliches Geschäft der Abgeordneten (Art. 62, Satz 3).

6) Man behauptet, jedoch nicht ohne Widerspruch von anderer Seite, daß die Verfassung eine Ausnahme von der Regel kenne, indem sie im Art. 109 die Regierung ermächtige, die bestehenden Steuern und Abgaben zu erheben, auch wenn die Jahresvollmacht noch nicht ertheilt, d. h. das Etatsgesetz noch nicht zu Stande gekommen ist.

7) Unstreitig aber darf die Regierung von solchen Steuereingängen (Nr. 6) so wenig wie von dem vorhandenen Staatsvermögen (Staatsschatz, angehäuften Einnahmeüberschüssen) ohne die Jahresvollmacht etwas verausgaben. Dem Rechte nach ist sie verpflichtet, solche Einnahmen an eine keiner Behörde zugängliche Kasse abzuführen. Jede Verwendung derselben ist eine rechtswidrige. Die Rechtswidrigkeit kann durch nachträgliche Zustimmung der Gesetzgeber, welche rückwärts wie eine Vollmacht wirkt, in ihren Folgen geheilt werden. Die Zustimmung des Landtages muß nach natürlichen Gesetzen, oder wenn man an das geschriebene Gesetz anknüpfen will, nach Analogie der Vorschriften für octroyirte Verordnungen sofort nach dessen Zusammentritte nachgesucht werden. Versagt eine Kammer ihre Zustimmung, so ist die Rechtswidrigkeit der Ausgabe auch in ihren civil- und staatsrechtlichen Folgen constatirt.

8) Der Charakter der so erhobenen Einnahmen ist also wesentlich verschieden von dem der bewilligten Mittel. Diese besitzt die Regierung mit dem Rechte der Verfügung, jene hat sie nur als Verwahrerin inne. Sie muß dieselben, wie den Staatsschatz, das Vermögen der Seehandlung, die Beamtencautionen und andere zur Verwahrung anvertrauten Gelder unangegriffen erhalten. Denn wenn auch der Art. 109 die Erhebungsbefugniß zu einem Geschäfte der executiven Verwaltung gestempelt haben mag, so ist doch nach preußischem Rechte jeder Verwalter fremder Sachen, soweit es dabei auf deren Erhaltung oder Verwahrung ankommt, nach den für den Verwahrungsvertrag (Depositum) geltenden Grundsätzen zu beurtheilen.

9) Einnahmen, welche nicht aus Steuern und Abgaben entspringen, darf die Regierung, in Ermangelung der Jahresvollmacht, nicht einmal zur einstweiligen Verwahrung entgegennehmen. Sie ist dazu nicht activ legitimirt und ist nicht befugt, durch die Annahme einen Verpflichteten zu befreien oder neue Rechte zu begründen.

VII.

Alle finanziellen Anordnungen der Verfassung, alle ungeschriebenen Ausflüsse derselben lassen sich in die zum Grundgesetz gewor-

dene Idee zusammenfassen, daß die Staatsmittel fortan nur unter dem Gutheißen und der Aufsicht der Volksvertreter, und niemals gegen deren Anweisung verwaltet werden dürfen. Nie und nirgends ist es die Absicht der Verfassung gewesen, daß eine Regierung in den Stand gesetzt werde, diese Regel zu durchbrechen, nie und nirgends hat die Verfassung die Bürger verpflichtet, bei einem solchen Durchbruche mitzuwirken. Eine solche Möglichkeit wäre schlechtweg die Verneinung der zum Grundgesetz gewordenen Idee; sie widerspräche den gemeingültigen Regeln des constitutionellen Staatsrechts, widerspräche dem Begriffe einer Rechtsverbürgung, und der Art. 109 hat sie nicht gewollt. Selbst diejenigen, welche mit ihm die Meinung verbanden, daß er die Regierung bevollmächtige, Steuern und Abgaben auch ohne Etat zu erheben, haben erweislich die Abhängigkeit der Finanzwirthschaft von der Controle und Concurrenz der Volksvertretung nicht um das mindeste lockern wollen, sondern haben ihre Auffassung an das Vertrauen geknüpft, welches man vermuthungsweise den Mitgliedern einer jeden Regierung gewähren müsse, daß sie auch unter dem ärgsten Drucke der Noth nicht so weit sich vergessen werde, an die ihrer Verwahrung überlieferten Gelder Hand anzulegen. Die allerdings nicht zu hoch gespannte Vermuthung der Redlichkeit ist die Quelle und die bedingende Voraussetzung der ertheilten Vollmacht. Dagegen darf ich es als einen Satz des natürlichen Rechtes hinstellen, daß der unzweifelhaft erwiesene Misbrauch des Vertrauens die Vollmacht entkräftet. Personen, welche, mit der Verwaltung betraut, dargethan haben, daß sie die Pflichten eines Verwahrers nicht achten wollen oder nicht zu achten verstehen, haben mit der ihnen günstigen Vermuthung zugleich die darauf gegründete Vollmacht, Gelder zu erheben und zu verwahren, verwirkt.

4. Die Rentenconversion.

Herr v. d. Heydt hat die Verwaltung seines neuen Ministeriums mit einer Maßregel eingeweiht, für welche er gewiß das

Lob der Sparsamkeit in Anspruch nimmt. Die Anleihen aus den Jahren 1850 und 1852 sind zum 1. October 1862 gekündigt; die Gläubiger sollen nach dem Nennwerthe befriedigt werden. Will ein Inhaber solcher Staatspapiere sein Geld nicht erheben, so muß er sich die Herabsetzung des Zinsfußes von vierundeinhalb auf vier Procent jährlich gefallen lassen und seinen Entschluß, unter Einreichung der Schuldscheine, bis Ende April bei der Regierung anmelden. Wer willig ist, empfängt eine Prämie von einem halben Procent; wer die Frist versäumt, soll vom 1. October 1862 ab keine Zinsen mehr erhalten, sondern nur das Kapital erheben dürfen. Die beiden Anleihen haben ursprünglich 34 Millionen betragen. Rechnet man die Summen ab, welche gesetzlich bereits getilgt sein müssen, so bleibt ein Gewinn von 150000 Thaler jährlich in Aussicht, wenn alle Inhaber der beiden Jahrgänge zur Annahme des geringern Zinsfußes sich entschließen. Doch beginnt die Ersparung in keinem Falle vor dem 1. October 1863, während der Minister in diesem Jahre zu einer Vorleistung von 150000 Thalern sich bereit erklärt, welche sonst erst im Laufe des Jahres 1863 fällig geworden wären.

Der augenblickliche Geldmarkt scheint einen guten Erfolg zu versprechen, und man meint allgemein, daß der Minister mit den ersten beiden Jahrgängen Probe macht, um mit anderen nachzufolgen. Ob der augenblickliche Vortheil die Schädlichkeit der Gefahren überwiegt, welche die Maßregel der wahrscheinlich anleihebedürftigen Zukunft bereitet, das mögen Bankiers und Finanzmänner beurtheilen. Mir kommt es lediglich auf die Betrachtung der staatsrechtlichen Seite der Frage an. Die Gunst oder Ungunst des Geldmarktes entscheidet über die Folgen, nicht über die Gesetzmäßigkeit der Maßregel, nicht über die Verantwortlichkeit des Ministers für die Folgen. Ist die Regierung zur Kündigung befugt, so hat der Staat, nicht der Minister den Nachtheil zu tragen, wenn die Auszahlung allgemein gefordert wird und Millionen dabei verloren gehen. Ist die Regierung zur Kündigung nicht befugt, so hat der Finanzminister zu einer ungesetzlichen Handlung gerathen, welche ungesetzlich bleibt, selbst wenn sie glückt und Gewinn bringt. Ich halte die Regierung nicht für

befugt, ein seitens der Gläubiger unkündbares Anlehen einseitig und ohne Mitwirkung des Landtages zu kündigen.

In den Gesetzen und königlichen Erlassen, durch welche die Anleihen der Jahre 1850 und 1852 geschaffen worden sind, ist eine Amortisation von mindestens Einem Procent jährlich versprochen, und dem Staate ist das Recht vorbehalten, vom 1. Januar 1857 ab den Tilgungsfonds zu verstärken. Da der Tilgungsfonds alljährlich zur sofortigen Verwendung kommen kann und seit dem Jahre 1857 in der Höhe unbegrenzt ist, so müssen die Gläubiger auf eine Einlösung der ganzen Anleihe seitens des Staates zu jeder Zeit gefaßt sein. Aber wer kann mit rechtlichem Erfolg diese Function des Staates ausüben? Unter die „vollziehende Gewalt", welche nach Art. 45 dem Könige allein, d. h. ohne Mitwirkung des Landtags zusteht, ist sie nicht schlechtweg unterzuordnen. Dieser Begriff ist in der Verfassung nicht ohne umgrenzende Beschreibung geblieben; die beiden nachfolgenden Sätze des Art. 45 erläutern den Begriff dahin, daß der König die Minister ernennt und entläßt, die Verkündung der Gesetze befiehlt und die zu deren Ausführung nöthigen Verordnungen erläßt. Diese Verordnungsbefugniß ist dem Gegenstande nach unbeschränkt. Sie erstreckt sich auch auf Anordnungen, welche mit Uebernahme von Geldverbindlichkeiten sich befassen. Der König darf verordnen, daß gewisse Zahlungsverbindlichkeiten übernommen, daß gewisse Ausgaben bestritten und die dazu erforderlichen Gelder beschafft werden. Aber nur unter der allgemeinen Voraussetzung des Art. 45, daß die Verordnung nothwendig sei, um ein Gesetz auszuführen, welches ohne die Verordnung nicht würde zur Ausführung gelangen können. Die Quelle der Verbindlichkeit oder der zwingende Grund zur Beschaffung der Gelder darf nicht erst durch die Verordnung eingeführt werden, sondern muß in einem frühern Gesetze bereits gegeben sein. Die von Herrn v. d. Heydt veranlaßte Verordnung ist ihrem Inhalte nach eine Quelle neuer Verbindlichkeiten, enthält einen zwingenden Grund für den Staat, Gelder anzuschaffen, ohne durch den Etat oder durch ein anderes Gesetz verursacht zu sein. Nach den Bedingungen, unter welchen der Staat die Anleihen der Jahre

1850 und 1852 abgeschlossen hat, ist er im Finanzjahre 1862 nur verpflichtet, etwa 500000 Thaler als Tilgungsfonds abzusetzen. Durch die Kündigung will ihm Herr v. d. Heydt die Pflicht auferlegen, in demselben Jahre ungefähr 30 Millionen Thaler auszuzahlen. Jedes Finanzjahr muß für sich betrachtet werden. Sowenig wie ein gegenwärtiges Finanzjahr durch Belastung zukünftiger Jahre ohne Zustimmung des Landtages entlastet werden kann, so wenig darf es unter Entlastung zukünftiger Jahre ohne Zustimmung des Landtages belastet werden. Herr v. d. Heydt aber nimmt eine sehr bedeutende Belastung in der vorzeitigen Rückzahlung der 30 Millionen Thaler und eine zwar geringere, aber gleichfalls nicht durch das Gesetz gewährte Belastung durch die Prämie, welche er den willigen Gläubigern verspricht, für das Jahr 1862 in Aussicht.

Die Kündigung des Herrn v. d. Heydt hat im rechtlichen Sinne die Bedeutung, daß er im Namen des Staates verspricht, am 1. October 1862 den Gläubigern 30 Millionen Thaler aus der Staatskasse zu zahlen. An welche Zahlungsmittel hat er dabei gedacht? Keinesfalls an solche Mittel, welche der Landtag ihm zur Verfügung gestellt oder zu verschaffen gestattet hat. Möglich ist allerdings, vielleicht sogar wahrscheinlich, daß die Lage des Geldmarktes ihm zur Hülfe kommen und die Erfüllung des Versprechens ersparen wird. Wenn sämmtliche Staatsgläubiger bis zum 30. April sich entschließen, eine vierprocentige Rente dem Rückempfange der Nominalschuldbeträge vorzuziehen, und diesen Entschluß ausführen, so ist Herr v. d. Heydt aus der Verlegenheit. Aber diese Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit ist eine geschäftliche Speculation, mit welcher die staatsrechtliche Frage nichts zu thun hat. Wenn ein Privatmann eine solche Speculation unternimmt, so mag er in der Lage sein, für den Fall einer ungünstigen Wendung des Geldmarktes durch Darlehen oder anderartige Realisationen die Mittel anzuschaffen. Der Regierung steht diese Ausflucht nicht zu Gebote; es hängt nicht von ihrem Willen ab, Anleihen aufzunehmen, oder die bereiten Staatsmittel zu einem weder im Etat noch sonst vorgesehenen Zwecke zu verwenden, denn die nothwendige Zustimmung des Landtages ist von ihrem Willen

unabhängig. Die Regierung hat die Befugniß nicht, im Namen des Staates auf einen Gewinn mit der Möglichkeit der Zahlungsunfähigkeit zu speculiren. Kein Factor der Gesetzgebung darf für sich allein über den Credit und die Hülfsmittel des Landes verfügen. Wenn man der Regierung die Befugniß zugesteht, künftig fällige Anleihen ohne Zustimmung des Landtages vorzeitig zu kündigen, so räumt man ihr die Verfügung über den Credit und die Hülfsmittel des Landes ein. Bei der günstigsten Finanzlage könnte ein Finanzminister durch eine vorzeitige Kündigung die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit heraufbeschwören, und die Nothwendigkeit, diese Gefahr abzuwenden, artet in einen Zwang gegen den Landtag aus, Hülfsmittel anzuweisen oder Anleihen zu bewilligen. Gibt die jetzige Kündigung des Herrn v. d. Heydt noch nicht den augenfälligen Beweis dieses Satzes, so braucht man blos, um des Beispiels willen, den Fall zu denken, daß der Finanzminister nächstens für gerathen hielte, den Zinsfuß auf drei Procent zu erniedrigen. Dann würde sicher der allergrößte Theil der Gläubiger die Rückzahlung verlangen, die Zahlungsmittel aber würden fehlen, und der Staatsbankrott würde nur durch erzwungene Geldbewilligungen seitens des Landtages abzuwenden sein. Ob drei oder vier Procent ist in Hinsicht auf das Staatsrecht vollständig gleich.

Nach der Verfassung gibt es nur Einen Weg, die Speculation auf Gewinn durch Herabsetzung des Zinsfußes zu unternehmen: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden.“ (Art. 99.) Die Kündigung einer Anleihe ist eine für das Jahr, in welches die Fälligkeit verlegt wird, im voraus zu veranschlagende Ausgabe. Sie gehört als solche in den außerordentlichen Etat als einmalige Ausgabe. Ihr entspricht dann die Einnahme aus den zu convertirenden Schuldscheinen zusammen mit einer Anleihe, welche gleichzeitig auf den Rest bis zur Höhe der ganzen gekündigten Summe zu gewähren ist. Dann ist die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit abgewendet, dann ist die neue Verbindlichkeit von den Factoren der Gesetzgebung übernommen, welche über den Credit und die Mittel

des Landes zu verfügen berechtigt sind; dann ist das Gesetz und nicht die königliche Verordnung die Quelle der Verpflichtung; dann endlich ist die Vorschrift der Verfassung erfüllt, welche alle Einnahmen und Ausgaben des Staates zum Gegenstande gesetzlicher Regulirung macht.

Die Gesetze vom 7. December 1849 und vom 7. März 1850, in welchen die Anleihen der Jahre 1852 und 1850 bewilligt sind, begründen keine Abweichung von der allgemeinen Regel. Die Festsetzung der Bedingungen für den Abschluß der Anleihen ist allerdings der Regierung stillschweigend überlassen.*) Aber die Vollmacht ging nur auf den Abschluß und hörte auf, sobald dieses Geschäft vollzogen war. Der Staat mußte alle Verpflichtungen respectiren, welche die Regierung beim Abschluß des Geschäftes für ihn übernahm; für spätere Veränderungen hat die Regierung keinen Auftrag erhalten. In den durch königliche Verordnungen vom 7. Mai 1850 und vom 28. November 1851 aufgestellten Bedingungen ist dem Staate das Recht vorbehalten, vom Januar 1857 ab den Tilgungsfonds über das versprochene Minimum hinaus zu verstärken. Durch diesen Vorbehalt hat der Staat den Gläubigern gegenüber die Befugniß sich ausbedungen, die Anleihe in einer kürzern Frist, als nach dem Ergebniß des Amortisationsminimums, abzutragen. Wer in Zukunft als Organ des Staates die Verstärkung des Amortisationsfonds anordnen, wer die dazu erforderlichen Mittel anweisen soll, darüber entscheidet der Vorbehalt nicht. Vielmehr ist die allgemeine Regel vollgültig geblieben, wonach Verfügungen dieser Art nur allen Factoren der Gesetzgebung gemeinschaftlich zustehen. Es haben also weder die Gesetze der Regierung die Vollmacht gegeben, noch hat die Regierung sich die Befugniß vorbehalten**), in Zukunft von den einmal festgesetzten Zahlungsbedingungen abzugehen. Eine vollgültige Kündigung ist eine Veränderung der Zahlungsbedingungen. Aus

*) Das Gesetz aus dem Jahre 1849 schreibt nur im Allgemeinen eine angemessene Amortisation, das aus dem Jahre 1850 einen Amortisationsfonds von mindestens Einem Procent jährlich vor.

**) In den Verordnungen hat schon um deswillen über diese Frage nicht entschieden werden können, weil diese Gesetzesstoff ist.

ihr folgt die rechtsverbindliche Verpflichtung für den Staat, im Finanzjahre 1862 dreißig Millionen statt fünfmalhunderttausend Thaler zu verausgaben. Die Regierung ist aber weder befugt, noch ermächtigt, das gegenwärtige Finanzjahr zu einer Ausgabe zu verpflichten, welche weder durch ein Gesetz begründet, noch im Etat veranschlagt ist. Die von ihr vorgenommene Kündigung kann also nicht rechtsgültig sein.

Ich habe absichtlich von der weiten Perspective abgesehen, welche die einseitige Rentenconversion durch die Regierung in politischer Hinsicht eröffnet. Sache des nächsten Landtages dürfte es sein, auch die politische Seite zu erwägen und die Finanzwirthschaft des Staates gegen einseitige Eingriffe der Regierung zu wahren. Ich habe mich um so lieber auf die Rechtserörterung beschränkt, als die Frage auf einem Gebiete liegt, auf welchem Privatrecht und Staatsrecht hart aneinander stoßen.

---

5. Was geschieht, wenn das Etatsgesetz nicht zur Vereinbarung gelangt?

Mit einer Geldfrage hat die Verwickelung unserer öffentlichen Verhältnisse begonnen, an der Finanzfrage muß die Lebensfähigkeit der Verfassung und der beharrliche Sinn des Volkes sich bewähren. Die Finanzcontrole ist der Eckstein der populären Macht, ihre gewissenhafte Ausübung die vornehmste Aufgabe der Volksvertretung. Weises Sparen ist eine nationalökonomische Tugend, leichtfertige Ausgaben bedrohen den Wohlstand, aber eine fahrlässige Controle untergräbt die Freiheit. Den ärgsten Fehler der abgetretenen liberalen Minister finde ich darin, daß sie die thatsächliche Umordnung des Heeres vor Bewilligung der Kräfte und Mittel durch die Volksvertretung nicht verhindert, sogar gefördert haben. Die liberale Mehrheit der vorigen Legislaturperiode hat ihre Pflicht versäumt, als sie sich die thatsächlichen Zustände über den Kopf wachsen ließ, mit ihren einstweiligen Bewilligungen nachhinkte und die endgültige Regelung auf eine Zukunft verschob, der sie doch keine besseren Mittel der Abwehr zu überweisen wußte. Aus

der schwer belasteten Erbschaft des vorletzten Hauses zieht das heutige seine Schwäche und seine Stärke. Die Finanzcontrole ist auf dem abschüssigen Wege zur Scheinbefugniß, das Abgeordnetenhaus muß ihm wieder Wesen geben. Alle anderen politischen Forderungen und Wünsche treten vor diesem Ziele zurück. Siegt hier das constitutionelle Princip, so gilt es dann nur, den Sieg in richtiger Weise zu verfolgen, um unsere Verfassung von jedem absolutistischen Beisatz zu säubern. Solange dieser Sieg nicht gesichert ist, haben andere Erfolge nur den Werth schnell wechselnder Tagesereignisse.

In der That, wir sind an einen Wendepunkt gelangt, zu welchem der widerspruchsvolle Gang unserer Verfassungsentwickelung führen mußte. Wie die gegenwärtigen Minister sich zu verhalten gedenken, ist noch unbekannt. Aber die äußerste Reaction, die doch bisher allein ihnen die meisten Sympathien zugewendet hat, drängt zum Staatsstreich. Zwar verleugnet sie das Wort, doch will sie das Wesen. Freilich will sie keinen Staatsstreich mit Kanonen und Bajonneten: wie sollte sie im tiefen Frieden diese Waffen gegen einen Gegner verwenden, dessen einzige Waffe das Recht ist. Auch räth sie nicht zu einer offenen Verleugnung der Verfassung, denn auch sie hat ihren Antheil an der vielgeschmähten Staatsordnung, welche ihr das Herrenhaus eingebracht hat. Die Reaction hat von jeher in Preußen die kleinen Mittel und sicheren Wege vorgezogen, und heute räth sie zu derselben Taktik, welche sich unter Westphalen erprobt hat. Die Verfassung selbst soll ihren liberalen Theil verschlingen; die Befugniß zu einer wirksamen Controle der Finanzen soll weginterpretirt werden. Die „juristische Streitfrage" wird aus dem klarsten Wortlaut hervorgezaubert, und die Auslegung führt zu dem überraschenden Resultat, daß einem Verfassungsgesetze die entgegengesetzte Bedeutung von dem beigelegt wird, was sein Wortlaut verkündet.

Das wichtigste Geschäft, an welchem alle Factoren der Gesetzgebung, nur in verschiedener Weise mitwirken, ist die Versorgung des Staatshaushalts. Seit dem Jahre 1820 herrscht in Preußen die gesetzliche Regel, daß die wirklichen Bedürfnisse des Staates die Ausgaben jedes einzelnen Jahres und diese wiederum die Ein-

nahmen desselben Jahres bestimmen sollen. Die constitutionelle Staatsordnung hat die Regelung der Ausgaben und Einnahmen der gesetzgebenden Gewalt übertragen. Drei gesonderte Geschäfte treten innerhalb dieser Regelung hervor, und für jedes derselben hat die Verfassungsurkunde die leitenden Grundsätze vorgezeichnet. Die Finanzgewalt hat: erstens, die Staatsbedürfnisse zu prüfen und gewisse Ausgaben als nothwendig zu bezeichnen: zweitens, die Verwendung von Mitteln zur Befriedigung der anerkannten Bedürfnisse zu gestatten; drittens, die vorhandenen Einnahmequellen zu unterhalten oder neue zu gewähren. Diese drei Geschäfte wirken zwar auf einander bestimmend ein, fallen aber nicht zusammen. Ihr Zusammenhang besteht darin, daß im gutgeordneten Haushalt alle Bedürfnisse zur Befriedigung gelangen und die Einnahmen genau nach den Ausgaben bemessen werden sollen. Das ist die Aufgabe des jährlich zu vereinbarenden Etatgesetzes. Für jedes Finanzjahr müssen die Einnahmen und Ausgaben in Form eines Gesetzes im voraus veranschlagt werden, und das Resultat der Veranschlagung ist, daß die bezeichneten Ausgaben aus den bezeichneten Einnahmen bestritten werden dürfen. Die Regierung ist mit der Verwaltung des Haushalts beauftragt, und das Etatgesetz bildet ihre Vollmacht und Instruction. Auf Grund desselben ist sie ermächtigt und verpflichtet, die angewiesenen Einnahmequellen zu benutzen, und aus den gewonnenen Einnahmen, sowie aus den sonst zugewiesenen Mitteln die anerkannten Bedürfnisse in Höhe der veranschlagten Ausgaben zu befriedigen. Wenn und solange das Etatsgesetz nicht zu Stande gekommen ist, fehlen der Regierung Vollmacht und Instruction zur Verwaltung des Haushalts. Sie würde in solchen Fällen zur Erhebung von Einnahmen ebenso wenig, wie zur Verwendung von Staatsmitteln und Bestreitung von Ausgaben befugt gewesen sein, wenn nicht die Verfassung in Betreff eines Theiles der Einnahmen eine Abweichung von der Regel angeordnet hätte. Im Art. 109 ist nämlich der Regierung ein für allemal die Vollmacht ertheilt, die bestehenden Steuern und Abgaben, insofern sie nicht auf Zeit bewilligt sind, fortzuerheben, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden. Aber diese Vollmacht macht es der Regierung noch in keiner Weise mög

lich, die Verwaltung des Haushalts fortzusetzen. In Betreff der Zweige der Einnahmen, welche aus den Einkünften des Staatsvermögens fließen, ist ihr die beständige Ermächtigung nicht ertheilt, und es fallen deshalb viele Titel aus, welche einen bedeutenden und unentbehrlichen Theil des Einnahmeetats ausmachen, so die Einkünfte von den Domänen und Forsten (11,578160 Thaler), der Lotterie (1,340100 Thaler), dem Seehandlungsinstitut (300000 Thaler im Etat des Jahres 1861) u. s. w. Aber selbst aus den gestatteten Erhebungen darf die Regierung keinen Pfennig verausgaben, denn für das Recht der Verausgabung gibt es keine andere Vollmacht, als das Etatsgesetz. Ohne die Befugniß zu Ausgaben ist natürlich eine Verwaltung undenkbar. Es versiegen nicht nur sofort mehrere Einnahmequellen, wie die Lotterie, für welche weder Einsätze angenommen, noch Auszahlungen gemacht werden dürfen, das Salzmonopol, für welches das Betriebskapital fehlt, sondern auch das gesammte Beamten- und Heerwesen geräth wegen Mangels an Besoldungen ins Stocken. Es kann daher keine verfassungsmäßige Regierung ein Jahr lang existiren, ohne ein Etatgesetz zur Vereinbarung gebracht zu haben.

Das ist die finanzielle und politische Bürgschaft für die fortwährende Herrschaft der Verfassung, welche den Art. 109 weder seinem Wortlaute nach beeinträchtigt, noch in der ausgesprochenen Absicht der Verfassungsrevidenten zu beeinträchtigen bestimmt war. Bei der Verfassungsrevision ist von allen Seiten, auch von dem damaligen Ministerium und von den conservativen Abgeordneten beider Kammern, der soeben entwickelte Sinn des Art. 109 zur Vertheidigung desselben klar dargelegt worden. Die Liberalen waren für die Streichung des Artikels, welche von der Zweiten Kammer beschlossen wurde. Ihr Grund war die hohe Achtung vor dem Steuerbewilligungsrecht der Kammern, welches sie durch die beständige Vollmacht der Regierung, Steuern und Abgaben einzuziehen, bedroht glaubten. Das Ministerium und die besonnenen Conservativen hoben dagegen hervor, daß durch Art. 109 nur die Art der Steuerverweigerung verhindert würde, welche einen Conflict zwischen der Volksvertretung und der Regierung in die

Masse des Volkes schleuderte und einen Zusammenstoß der physischen Kräfte unvermeidlich machte. Dagegen erlitte die Macht der Volksvertretung, eine auf Abwegen befindliche Regierung zum Nachgeben zu zwingen, keinerlei Einbuße. Graf Arnim-Boitzenburg sagte wörtlich: „Das Recht, Ausgaben zu verweigern, kann allerdings gemisbraucht werden, und es kann zu den Abnormitäten führen, wie sie eben dargestellt worden sind; aber es zeigt dies einerseits nur, daß Sie das, was Sie verlangen, was Sie durch die Verweigerung der Forterhebung der Steuern erreichen wollen, nämlich das Recht, im äußersten Falle zu sagen: der Staat ist in der Lage zu biegen oder zu brechen — die Regierung muß nachgeben, gleichviel, ob es auch die Revolution herbeiführen sollte — daß Sie das gerade ebenso gut erreichen können, wenn Sie das Recht, die Ausgaben zu bewilligen, in crasser Weise in Anwendung bringen, wie Sie selbst die Steuern zu verweigern als ein crasses Recht dargestellt haben." Das Ministerium stimmte dieser Auffassung bei und ging noch einen Schritt weiter, indem es sogar den Satz aufstellte, daß die Vollmacht des Art. 109 nur dem Volke gegenüber gefordert werde, vor der Volksvertretung aber keine Geltung habe, und die Regierung nicht von ihrer vollen Verantwortlichkeit befreie. In ähnlichen Verwahrungen ergingen sich fast alle Conservativen. Nur Herr von Bismarck-Schönhausen wagte in einem kurzen Zwischensatze seine Meinung dahin auszusprechen, daß der Art. 109 auch die Vollmacht zu Ausgaben bis zur Abänderung durch Gesetz verlängere, weil „wir gesetzliche Bestimmungen der Etats über die Ausgaben haben, und diese Gesetze ebenso gut wie andere nur durch neue Gesetze verändert werden können". Man wagt nicht zu viel, wenn man diese „Auffassung" des Herrn von Bismarck damit erklärt, daß derselbe zur Zeit noch kein Etatsgesetz kennen gelernt hatte und in dessen zukünftige Fassung sich nicht gut hineindenken konnte. Seitdem sind zwölf Etatsgesetze abgefaßt worden, welche vom ersten bis zum letzten gleichmäßig die Wirksamkeit des Gesetzes auf die Dauer des Einen laufenden Finanzjahres beschränkten. Wenn es also in dem ersten Etatsgesetze hieß: „Der Staatshaushaltsetat für das Jahr 1850 wird, wie folgt, festgesetzt", so konnte man weder

Juristen noch Laien die Auslegung zumuthen, daß es eines neuen Gesetzes bedurft hätte, um den Inhalt des Etats für 1851 und die folgenden Jahre der Gesetzeskraft zu entkleiden. So ist denn Herr von Bismarck mit seiner zwischensätzlichen Auffassung ganz allein geblieben. Selbst Herr von Kleist-Retzow umging lieber die Frage, und begnügte sich mit der allgemeinen Andeutung, daß der Art. 109 das Königthum retten würde, und daß es ihm als Gewinn erschiene, wenn der Einfluß der Kammern auf die Mitwirkung bei den Gesetzen und bei Veränderungen der Steuern beschränkt würde. Dagegen legten die zahlreichen Amendements, welche von Staatsmännern wie von dem spätern Finanzminister von Bodelschwingh eingingen und des Beifalls der Conservativen und des Ministeriums sich erfreuten, Zeugniß dafür ab, daß nach der jetzt beibehaltenen Fassung des Titels über die Finanzen und des Art. 109 die Regierung, selbst wenn sie die Abgaben und Steuern erhebt, dennoch nicht eher Ausgaben machen dürfe, bis sie die Bewilligung der Volksvertretung erlangt habe. Es war zu keiner Zeit die Absicht irgend eines legislativen Factors, der Regierung jene Befugniß unbedingt einzuräumen. Bei der Revision nahm die Erste Kammer einen Abänderungsvorschlag zur octroyirten Verfassung an, welcher dahin ging, daß der Ausgabeetat getheilt werde in einen ordentlichen und außerordentlichen Theil (ordinarium und extraordinarium), und daß der erstere bis zur Abänderung durch Gesetz fortdauernde Gültigkeit behalten solle. Das Herrenhaus beantragte noch im Jahre 1856 bei der Regierung, daß sie eine Gesetzesvorlage zur Abänderung der Verfassung in diesem Sinne mache. Freilich war und ist der Art. 109 den Verfassungsfreunden anstößig, weil er die thatsächliche Gefahr in sich birgt, daß ein absolutistisch gesinntes Ministerium ihn zum Vorwande für einen Verfassungsbruch benutzen könne. Auch von dieser Seite ist darauf hingewiesen worden, wie die Erhebung von Einnahmen gegen den Willen der Volksvertretung die Regierung, im Falle eines Conflicts, deutlich genug auf einen verfassungswidrigen Verbrauch derselben hinweise. Aber den Rechtsgelehrten der „Kreuzzeitung" ist es vorbehalten geblieben, mit dem offenen Programm hervorzutreten, daß der König oder das Herrenhaus nur dem von dem Abgeord-

netenhause festgesetzten Etat die Genehmigung zu versagen brauche, um sämmtliche Staatseinkünfte zu erheben und sie nach dem Inhalte des letzten Etatsgesetzes verwenden zu dürfen.

Das ist das neueste Programm der äußersten Reaction, zu dessen Annahme sie die Regierung zu drängen versucht, das ist der letzte Trumpf, gegen welchen der Einfluß des Abgeordnetenhauses absolut vernichtet werden soll. Denn was vermöge noch das Abgeordnetenhaus? Neuen Gesetzen die Genehmigung versagen? man bedürfe keiner neuen Gesetze. Keine Steuererhöhung, keine Abgabenveränderungen, keine neuen Steuern und Anleihen bewilligen? das lasse sich ertragen; Beides sei eher zu erstreben, als zu umgehen. Die Bedürfnisse zur Deckung der neuen Militärorganisation seien die einzige brennende Frage, die sich mit der Verfassung in der Hand leicht lösen lasse. Man lege nur den Etat mit solchen Positionen vor, wie man sie bewilligt haben wolle. Damit habe man dem verfassungsmäßigen Rechte der Volksvertretung Genüge gethan. Modificire ihn das Abgeordnetenhaus, dann versage das Herrenhaus oder der König die Zustimmung. Dann ist kein Etat zu Stande gekommen. Der Staatshaushalt muß aber fortgeführt werden, also — darf die Regierung nach dem alten Etatgesetze die Verwaltung fortführen. Das Land werde das einsehen, die Verfassung gestatte es, und das Mittel lasse sich so lange anwenden, bis man ein besseres Abgeordnetenhaus zu Stande gebracht habe.

Dies ist die Rechtsgrundlage der neuen Lehre von dem „zwar nicht unbeschränkten, doch selbständigen Königthum“, dies das Programm ihrer praktischen Durchführung. Das gesammte geschichtliche Material wird verleugnet, die Worte der Verfassung werden entstellt, ein widerstrebender Sinn wird hineingezwängt, um über das Wörtchen „Staatsstreich“ hinwegzukommen, um die Scrupel der Mindereinsichtigen zu beschwichtigen, um die Sache zu thun und das Bekenntniß zu vermeiden. Nur ein einziger Satz ist wahr: ohne die Genehmigung des Herrenhauses oder des Königs kann das Etatsgesetz nicht erlassen werden. Unwahr ist, daß die Regierung dann alle Einkünfte des Staates erheben darf: nur Abgaben und Steuern erwähnt der Wortlaut des Art. 109. Unwahr ist, daß die Regierung dann die Ausgaben

nach Inhalt des Etats von 1861 bestreiten darf. Ueber keinen Pfennig hat sie ein Verfügungsrecht, das haben bis jetzt alle Factoren der Gesetzgebung der Reihe nach stillschweigend oder ausdrücklich zugestanden. Und um noch einen Schritt weiter zu gehen und das Argument aus dem entgegengesetzten Lager zu holen: — das Gesetz des Jahres 1861 setzt den Etat „in Ausgabe" auf 129,522000 Thaler an fortdauernden, und auf 9,805152 Thaler an einmaligen und außerordentlichen Ausgaben fest. Nur der zweite Posten gibt die Aussicht zum Conflict, welchen die Rechtsgelehrten der „Kreuzzeitung" kühn herbeigeführt wissen wollen. Dieser Posten hat aber noch niemals in dem Ordinarium eines Etats gestanden und ist in dem letzten Gesetze eben nur als ein einmaliger und außerordentlicher bewilligt. Das ist eben jenes Extraordinarium des Ausgabeetats, dessen Rechtsbegriff das Herrenhaus gleichzeitig mit dem neu projectirten Gesetze einführen wollte, um vermöge desselben die neuzuschaffende Regierungsbefugniß mit der Einschränkung zu versehen, daß nur die Ausgaben des Ordinariums nach dem alten Etat fortgesetzt werden dürfen, wenn ein neuer nicht sollte vereinbart werden können. Unwahr ist endlich, daß die Regierung, welche ohne Etats die Finanzverwaltung fortführt, keinen Staatsstreich begehe, sondern verfassungsgemäß regiere. Ohne einen vereinbarten Etat ist keine gesetzmäßige Verwaltung denkbar. Es herrscht dann der Zustand, welchen Graf von Arnim Boitzenburg so richtig beschreibt: „Der Staat ist in der Lage, zu biegen oder zu brechen." Das ist — ich halte mich an die Worte desselben Staatsmannes — die Herausforderung der Revolution.

Und wessen ist die Schuld?

Schuld, Gefahr und Verantwortlichkeit trägt, wer den revolutionären Zustand herausfordert. Wenn ein Abgeordnetenhaus dem Staate den Lebensnerv abzuschneiden versucht und die Mitwirkung beim Etat verweigert, so kann unter Umständen die Regierung zu den Mitteln der Nothwehr greifen. Wenn sie sich von Schuld frei weiß, dann braucht sie blos die Auflösung herbeizuführen, und sie darf vom nächsten Hause Entgegenkommen und Entlastung erwarten. Aber wer wollte behaupten, daß das Abgeordnetenhaus einem solchen Vorwurfe sich aus-

setze, wenn es nach Pflicht und Gewissen seinen hohen und strengen Beruf ausübt und den Theil der Ausgaben aus dem Etat entfernt, welchen das Gesetz von 1861 als einen einmaligen und außerordentlichen Bedarf des vorigen Jahres bezeichnet hat? Und wären auch Regierung und Herrenhaus über das Bedürfniß einig, — die Verfassung verlangt die Uebereinstimmung aller drei Factoren der Gesetzgebung und legt auf die Specialprüfung der einzelnen Posten durch das Abgeordnetenhaus das schwerstwiegende Gewicht. Nur dem Abgeordnetenhause steht die Prüfung zu, ob eine von der Regierung verlangte Ausgabe rathsam sei, nicht dem Herrenhause. Dieses kann nur den Etat im Ganzen verwerfen (Art. 62). Verworfen aber darf der Etat nicht werden, weil eine rathsame Ausgabe in demselben fehlt. Nur wenn mit dem Etat, wie ihn das Abgeordnetenhaus festgesetzt hat, das Regieren überhaupt unmöglich gemacht wird, darf das Herrenhaus zu seinem Verwerfungsrechte greifen. Von dem Fortführen einer erhöhten Anzahl von Bataillonen im stehenden Heere hängt aber noch lange nicht die Möglichkeit einer ordnungsmäßigen Regierung in Preußen ab. Gegen das Herrenhaus gibt es keine Berufung an einen geschlossenen Wahlkörper, wohl aber eine Berufung an die höhere Macht der Verfassung und des Rechtssinnes im ganzen Volke. Selbst Staatsmänner, wie Herr von Vincke, dem doch gewiß kein Mensch leichtfertige Neuerungssucht zuschreibt, haben dem Herrenhause die illegale Beimischung seines jetzt wesentlichsten Bestandtheiles noch heute nicht vergessen. Die Umgestaltung desselben verlangt die Mehrheit des Volkes, welche die Summe der Liberalen aller Schattirungen im Abgeordnetenhause ausdrückt. In gewöhnlichen Zeiten mag sich Schonung in der Form der Umleitung empfehlen; aber die Freunde des Herrenhauses rathen ihm schlecht, daß es den Zusammenstoß seiner zweifelhaften Privilegien mit dem wohl verbürgten Rechte des Volkes eher befördere, als vermeide.

Ich habe nicht die geringste Besorgniß, daß die Regierung den Etat verwerfen werde, wenn ihn das Herrenhaus annimmt. Eine Regierung, welche sich selbst die Mittel zum Haushalt verweigerte, wäre ein zu seltsames Schauspiel, und es wäre ein noch seltsameres, wenn die Regierung auf Grund der eigenen Mittel

verweigerung das Land in Gefahr erklärte und sich mit dictatorischer Gewalt ausstattete. Ebenso sicher bin ich, daß das Herrenhaus nicht gegen den Widerstand der Regierung den Etat verwerfen wird. Ein Federzug würde dann unter dem Beifall von ganz Deutschland den heutigen Charakter des Herrenhauses verwischen und die gestörte Ordnung wiederherstellen. Nur unter solidarischer Mitschuld der Regierung und des Herrenhauses wäre, wenn überhaupt, die Verwirklichung des angedrohten Staatsstreiches denkbar.

Es gehört nicht zu meiner Aufgabe, in einer Abhandlung über eine staatsrechtliche Frage meine Ansicht über die Rathsamkeit der neuen Militärorganisation auszusprechen. Aber das tritt meinem Rechtsgefühle klar entgegen, daß das Abgeordnetenhaus den Etat nach dem Inhalt frei und unabhängig prüfen muß und darf, unbekümmert um Drohungen, welche bis jetzt glücklicherweise in dem maßgebenden Kreise noch keinen Widerhall gefunden haben, welche aber, wenn verwirklicht, vorübergehend zwar viel Verwirrung stiften, doch nicht auf die Dauer den Rechtszustand umwandeln würden. Die Furcht einer Volksvertretung vor der thatsächlichen Gewalt ist das Ende ihres Ansehens und ihres Berufes.

6. Königliches und parlamentarisches Regiment.

Auch das Königthum ist bei dem Verfassungswerke nicht leer ausgegangen. Freilich hat der König keinen Zuwachs an Rechten erlangt. Früher durfte er seinen Willen zum Maßstabe seiner Befugnisse machen, und die selbstgesteckten Grenzen waren leicht zu verrücken. Neben dieser Machtfülle gab es keine Bürgschaft für die Volksrechte, und das freiheitliche Streben ging dahin, mit den eigenen Bürgschaften eine Einschränkung der damit unvereinbaren königlichen Befugnisse zu erlangen. Als das Königthum noch unbeschränkt, die Beamtenregierung von ihm allein abhängig und ihm allein verantwortlich war, als das Volk gegen seine Uebermacht mühsam ankämpfte, wäre es Heuchelei gewesen, in den Ruf nach

Freiheit auch die Forderung nach Stärkung der königlichen Macht einzumischen. Wie die gesammte Regierungsmacht, der ganze Geist der Staatslenkung in der Person des Königs sich concentrirte, so galt auch ihr der ganze Kampf. Der König wurde dafür verantwortlich gemacht, daß die Opfer der Freiheitskriege unbelohnt, die vorangegangenen und nachgefolgten Verheißungen unerfüllt blieben. In dem Kampfe erschienen hier der König und seine abhängigen Diener, gegenüber die Anwälte der Volksrechte als die streitenden Parteien. In den volksthümlichen Bestrebungen kam kein Zwiespalt zum Vorschein; man war nicht über die Grundlagen einer zukünftigen Verfassung uneinig. Der Unterschied zwischen Ständewesen und Volksvertretung, zwischen allgemeiner Rechtsgleichheit und Abstufung von Vorrechten war aus der Weltgeschichte und der Geschichte des eigenen Landes, aus der Wissenschaft und dem Verfassungsleben benachbarter Staaten bekannt, aber er blieb unerörtert. Allgemeine Landstände und Volksvertretung wurden wie gleichbedeutend durcheinander gebraucht, Bevorzugte und Beeinträchtigte stimmten in denselben Ruf ein. Das war keine zeitweilige Verbindung von Parteien, wie sie in constitutionellen Staaten zuweilen der augenblickliche Vortheil zu Stande bringt, ohne die Verschiedenheit der weiteren Zwecke aufzuheben. In Preußen gab es damals keinen andern Gegensatz, als den der Volksrechte und der königlichen Machtvollkommenheit. Noch im Jahre 1846 erwiderte Friedrich Wilhelm IV. bei einer feierlichen Gelegenheit auf Empfangsworte, welche ihm auf vergangene Verheißungen und gegenwärtige Erwartungen hinzudeuten schienen: Er wisse, daß eine Partei gegen die Krone rührig sei im Lande, aber er habe die Macht sie niederzuhalten. So weit diese Rede im Lande bekannt wurde, nahm man sie für eine Herausforderung gegen das ganze Land, und man irrte nicht. Beide Auffassungen, die königliche und die volksthümliche, gaben zusammen die Lage des Landes richtig wieder. Es bestand eine Partei im Lande, welche die königliche Macht einschränken wollte, und diese Partei war nahezu das ganze Volk. Freilich waren nur die Wenigen rührig, denen es trotz der unvollkommenen Organe des politischen Lebens, trotz des unbedeutenden Gebiets der periodischen Presse, trotz des unterdrückten Unterrichts in der mo-

dernen Geschichte durch erhöhte Anstrengungen gelungen war, den öffentlichen Zustand und die Bedürfnisse des Staates zu begreifen und auf ungewohnten Wegen ihren Anschauungen Ausdruck und Verbreitung zu schaffen. Aber hinter den wenigen Rührigen stand das empfängliche Volk. Wer nicht ganz hinter den Umzäunungen des Hofes eingeschlossen war, konnte merken, in welchen Schichten der Bevölkerung er sich auch bewegte, daß die leiseste Hindeutung auf eine Veränderung der Staatsverfassung in die erregten Gemüther drang, und daß jedes offene Wort für Umgrenzung der königlichen Macht die Sympathie der Verständigen und der Menge für sich hatte. Als der König im Jahre 1846 in der strengen Rede wider seine „Feinde“ sich erging, hatte durch das ganze Volk schon die Stimmung sich verbreitet, daß es bald anders werden müßte. Dieser unbestimmte und zugleich klare Gedanke war das Thema der politischen, geschäftlichen und gesellschaftlichen Unterhaltungen; wie mit der Nothwendigkeit eines Naturgesetzes neigten sich alle Beziehungen zu dem einen Schwerpunkte hin, zu dem bevorstehenden Uebergange von dem unumschränkten Königthum zu einer Verfassungsform, für welche die Meisten keinerlei Vorbild sich zu entwerfen wußten. Volksgefühle so ausgeprägter Art sind nie ohne innere Berechtigung und stets von zwingender Kraft. Auch dieses mal bestätigten die rasch folgenden Ereignisse die Wahrheit des Satzes. Im Februar 1847 erließ der König die Verordnungen, welche die allgemeinen Stände unter dem Namen des Vereinigten Landtages ins Leben riefen. Damit begannen die Unterhandlungen zwischen Fürst und Volk über die gesetzliche Feststellung ihrer gegenseitigen Rechte. Die Debatten auf dem Vereinigten Landtage wiesen die Natur von Unterhandlungen auf, der erste Landtagsabschied bestätigte diesen Charakter. Der äußere Anstoß des Jahres 1848 beschleunigte die Bewegung; Regierung und Landtage einigten sich schnell über die Grundlagen, auf denen man zu einem Vergleiche gelangen könne, der König sanctionirte sie, und eine aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene Repräsentation des Volkes trat in Wirksamkeit. Nach mannichfachen Schwankungen, wie sie von großen und nicht genug vorbereiteten Krisen unzertrennlich sind, gelangten die im Jahre 1847 begonnenen Un

terhandlungen in der revidirten Verfassung zu einem vorläufigen Abschlusse.

Die Verfassung verleugnet in den Bestimmungen über den König ihren Ursprung nicht. Indem sie die Befugnisse der Krone sorgfältig aufzählt, indem sie dieselben durch die Functionen der mitwirkenden Gewalten, durch die Rechte des Volkes scharf begrenzt, drückt sie die Richtung der Zeit deutlicher aus. Wer nur die äußere Ausdehnung des Machtgebiets zu übersehen vermag, und nicht die inneren Naturen des absoluten und des verfassungsmäßig verbürgten Königthums zu vergleichen und zu würdigen versteht, dem tritt nur die Einbuße der Krone entgegen. Gegenüber der Machtvollkommenheit, welche bis dahin durch keine feste Regel beschränkt gewesen war, mußte die Krone durch eine gesetzliche Regelung ihres Gebiets einbüßen. Doch ein ernster Sinn, welcher in großen geschichtlichen Gestaltungen nicht nur die Erscheinungen, sondern auch ihren zwingenden Grund aufsucht, wird dem preußischen Königthum nicht zutrauen, daß es Bestandtheile seiner Macht ohne Gewinn aufgegeben hätte. Opfer dieser Art widersprechen der menschlichen Natur, sind selten im Privatleben und fast nie im Staatsleben anzutreffen, wo der individuelle Wille weder berechtigt, noch mächtig genug ist, Jahrhunderte alte Gewohnheiten durch Entsagung umzugestalten. Am wenigsten war Friedrich Wilhelm IV. von solcher Sinnesart, daß er einem Ideale zu Liebe befestigten Herrscherrechten entsagt hätte, und das Jahr 1849 schloß nicht unter einer solchen Erregung, 1850 begann nicht unter einem solchen Drucke, daß der Anstoß von 1848 als die alleinige Ursache für die vereinbarte Einschränkung der königlichen Macht ausgegeben werden könnte. Hätten nicht ein inneres Bedürfniß und der eigene Vortheil für die Krone eine erneute und deutliche Verbürgung ihrer Machtstellung nothwendig oder rathsam gemacht, so würde sie nicht zum Abschlusse des Verfassungswerkes hingedrängt haben. Friedrich Wilhelm IV. würde sich nicht beeilt haben, die Verfassung mit seinem Eide zu bekräftigen, als er sie noch mangelhaft und den Lebensbedingungen Preußens noch nicht genug entsprechend hielt, er würde nicht geschworen haben, die vereinbarte Verfassung in allen ihren Punkten treu zu halten in demselben Augenblicke, als er diesen Eid entschul-

digen und die Verwahrung hinzuſetzen zu müſſen glaubte, daß er hoffe, die Verfaſſung werde ſpäter auf dem in ihr vorgeſchriebenen Wege vervollkommnet werden. Keine andere Zeit und kein anderer Herrſcher waren mehr geeignet, geſchichtliches Zeugniß abzulegen, daß das Königthum, um ſeiner ſelbſt willen, neuer Bürgſchaften bedurfte, daß es die von den Bürgſchaften unzertrennlichen Einſchränkungen annehmen mußte, um die geſtörte Harmonie zwiſchen königlicher Herrſchaft und Landeswohl wiederherzuſtellen. Voll Geringſchätzung für geſchriebene Verfaſſungen, voll Ehrfurcht vor dem ſchickſalsgleichen Berufe des Königthums, kundig des mächtigen Einfluſſes hervorragender Perſonen in der Geſchichte und der Verdienſte ſeiner eigenen Vorfahren um die Größe Preußens, unkundig der treibenden und tragenden Mitthätigkeit des Volkes, ſeiner guten Vorſätze ſich bewußt, aber unbewußt der Unzulänglichkeit ſeiner alleinigen Kraft und der Untauglichkeit ſeiner Mittel, voll feiner Bildung, von Staatsmännern geringen Geiſtes umgeben, und deshalb mehr dem eigenen Sinne, als einem von außen hervortretenden Einfluſſe vertrauend — ſo war der König. In voller Rückſtrömung gegen einen tieferregten und doch ergebnißloſen Zuſtand, gegen vermögenzerrüttende Störungen war die Zeit begriffen. In einer ſolchen Zeit beeidete dieſer König die feſte Umſchreibung der königlichen Gewalt und die Einſchränkung ſeiner Befugniſſe. Das bekundet den Sieg geſchichtlicher Nothwendigkeit gegen individuelles Belieben, die Erhabenheit des gereiften Gedankens über den Wechſel der Zeitverhältniſſe. Das iſt aber auch ein Zeugniß dafür, daß der Träger der Krone erkannt hatte, um wie viel der Gewinn an innerer Kräftigung den Verluſt an Ausdehnung der Befugniſſe überwog.

Was dem oberflächlichen Geiſte Beſchränkung ſcheint, war in Wahrheit Gewinn und Machterhöhung. Das lediglich Gewohnheitsrecht des unbeſchränkten Königthums hatte ſeine unnahbare Gewalt verloren. Noch erinnerte man ſich der Tage, in welchen der Thron durch die freiwilligen und großartigſten Opfer des Volkes neu aufgerichtet oder befeſtigt werden mußte. Die Geſetzgebung ſelbſt verwarf den unvordenklichen Beſitz als Rechtstitel, ſagte ſich von der Schonung verbriefter und verjährter Rechte

los und strebte vor allem, den Nationalwohlstand zu erhöhen und die unteren Stände zu heben, durch Befreiung des Besitzthums und des Verkehrs von Belastungen unvordenklichen Alters. Immer haltloser wurde der Anspruch auf absolute Gewalt gegenüber der Kenntniß, welche Geschichtsforschung und Geschichtsunterricht in den höheren Bildungsklassen verbreitete, daß die Selbstbestimmung des Volkes den germanischen Stämmen ureigen und die deutschen Fürsten von Hause aus nicht unbeschränkte Herren, sondern an wohlgeregelte Verträge und überall an die Mitwirkung der Stände gebunden gewesen. Und in Preußen waren überdies die Versprechen der Könige aus den neueren Daten frisch im Gedächtnisse: jedermann wußte, daß das unbeschränkte Königthum nicht ohne Bruch der feierlichsten königlichen Verheißungen und rechtsgültiger Landesgesetze fortbestehen konnte. Das absolute Königthum war bedroht von einer mächtigen Volksströmung, welche nicht blos durch einen Sturm aufgeregt, sondern von treibenden Kräften der Geschichte, wie die Meeresströmung von Naturgesetzen, geschaffen war; die königlichen Beamten, der Grundpfeiler des absoluten Königthums, waren von der Strömung ergriffen. Nur eine Partei aus dem kleinen Landadel bot eine zweifelhafte Hülfe an. Das Junkerthum, welches durch Anlehnung an die königliche Macht einiges Ansehen und einigen Einfluß zu gewinnen strebte, erbot sich, die Gewalt zu unterstützen, von welcher es getragen sein wollte. Und weil es sich eine Stütze dünkte, wo es eine Last war, stellte es übermüthige Bedingungen, war es maßlos in Wort und That. Mit dem unbeschränkten Königthum stand es auf einer Stufe: Privilegien hier und dort, Königthum von Gottes Gnaden und Gutsherrschaft von Gottes Gnaden. Und weil doch Herkommen und Geschichte die einzige Waffe gegen die andringenden Forderungen des Volkes sein sollten, so rühmten sich die Junker, in ihrer Abrechnung mit dem Königthume mindestens eine ebenso taugliche Waffe in Händen zu haben; Geschichte und Herkommen für die Gutsherrschaft reichten ja noch viel weiter zurück, als die Entstehung der unbeschränkten Landesherrschaft.

So rauschte der Lärm der Parteien um den Thron. Der Abschluß der Verfassung erhob das Königthum über jede Gefahr.

In der Verfassung verjüngte sich das Königthum, in ihr gewann es eine frische Quelle für Macht und Ansehen. Der Widerspruch des Volkes hatte nur der schrankenlosen Gewalt gegolten; die Verfassung aber stellte die Rechte des Volkes und die Befugnisse des Königs auf dieselbe Linie, versah beide mit derselben Bürgschaft, und sofort schwand der Gegensatz zwischen Königthum und Volk, um niemals wieder platzzugreifen, solange die Verfassung von oben her aufrichtig geachtet wird. Denn noch nie ist in den europäischen Monarchien der erste Angriff auf die verfassungsmäßigen Bürgschaften vom Volke ausgegangen. Die angemaßte Gleichberechtigung des Junkerthums wurde zu einer sinnlosen Prahlerei. Denn das verfassungsmäßige Königthum ist unvergleichlich erhaben über jeden Unterthan und braucht nicht in der Geschichte nach Privilegien und erworbenen Rechten zu forschen. Die Krone ist nicht mehr ein großes Fideicommiß der Familie Hohenzollern und kennt keine Solidarität mit den herkömmlichen Vorrechten und Verfassungen der Adelsfamilien; das gemeinschaftliche Band geschichtlicher Erwerbung ist gelöst und jede Vergleichung hat aufgehört. Ohne Widerspruch mit sich selbst bekleidet dieselbe Verfassung, welche jeden Standesunterschied aufhebt und die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetze ausspricht, die Person des Königs mit Unverletzlichkeit, weil die Rechtssphäre des Staatsoberhauptes mit der Rechtssphäre der Bürger nichts gemein hat, weil kein anderes Landesgesetz, außer der Verfassung, zur Person des Staatsoberhauptes hinaufreicht. Der wesentliche Gewinn, welchen die Krone durch den Abschluß der Verfassung davontrug, besteht darin, daß ihre Attribute klar ausgesprochen und jedem Zweifel sowie der Solidarität mit geschichtlich überwundenen Gestaltungen und Einrichtungen entzogen worden sind.

Die Verfassung hat das Verhältniß zwischen König und Volk geklärt und die Stellung des Staatsoberhauptes dem allgemeinen Verständnisse zugänglich gemacht. Während früher der Idee nach die Befugnisse der Krone ins Unbestimmte sich ausdehnten, thatsächlich aber das Grenzenlose dem Volkssinne unbegreiflich blieb, und deshalb die Grenze, je nach dem Interesse der Parteien, bald hier bald dort gesucht wurde, bietet jetzt das Staatsrecht die Gele-

genheit, den Umfang der Befugnisse zu messen, und zwingt, diese innerhalb ihrer Grenzen zu respectiren. Gegen diese Klarheit der Auffassung sträubt sich die Partei, welche den Standpunkt geschichtlich entstandener Vorrechte und der Abstufung von Rang und Klassen bis zum Throne hinauf nicht überwunden wissen will. Das eigene Interesse verbirgt sich hinter einer vorgeschützten hyperroyalistischen Gesinnung, welcher die unconstitutionelle Vergangenheit als Hintergrund dient. Die Verfassung habe dem Königthume nichts als Einschränkungen eingebracht. Müsse man auch die Verfassung gelten lassen, so sei es doch Pflicht, sie auf das geringste Maß zu beschränken. Die Juristen der Partei haben diesen politischen Satz sofort mit einer Rechtsformel bekräftigt, auf deren Grundlage ein System außerhalb der Verfassung sich aufstellen läßt, ohne daß man wörtlich von der Verfassung sich loszusagen braucht. Da das Staatsgrundgesetz dem Könige einen Theil seiner früheren Rechte genommen habe, so müsse es einschränkend ausgelegt werden. Daraus folge, daß die früheren, nicht ausdrücklich aufgehobenen Rechte des Königs noch fortbestehen, und daß in allen Fällen des Zweifels — und wie leicht sind nicht in Hinblick auf den ersten Satz Zweifel anzuregen — zu Gunsten der beeinträchtigten Krone entschieden werden müsse. Diese irreführende Meinung ist ein Theil der allgemeinen Lehre, daß die Verfassung in keinem Punkte mit der Vergangenheit gebrochen habe und kein Gesetz von anderer Art sei, als die gewöhnlichen Landesgesetze. Falsch wie in ihrer Allgemeinheit ist die Lehre in ihrer Anwendung auf das Königthum. Falsch ist die Voraussetzung, daß das Königthum durch die Verfassung beeinträchtigt sei; im Widerspruche mit der Entwickelungsgeschichte ist die Bezugnahme auf den frühern Zustand und das ältere Recht. Nur die Substanz des Königsbegriffes hat die Verfassung aus der Geschichte entnommen, nur die geschichtliche Wahrheit, daß das Königthum in Preußen mit dem Staatsleben unzertrennlich verbunden sei. Diese konnte nicht angezweifelt, brauchte nicht ausgedrückt zu werden und war weder an die Zustimmung der Kammern, noch an die Revision geknüpft. Das Volk war da, der König war da: das brauchte man nicht weiter zu beurkunden, ihre Fortdauer war kein Gegenstand der Gesetzgebung. Aber mit

der gesicherten Existenz des Königthums erschöpfte sich alles Uebernommene. Wie der König und wie das Volk in der Staatsordnung sich äußern, wie sie bestimmend in das Staatsleben eingreifen sollten, wie die Grenzen der verschiedenen Rechtssphären gegeneinander zu ziehen, dafür boten das frühere Staatsrecht, die älteren Gesetzesquellen und die bisherigen Gewohnheiten auch nicht den leisesten Anhalt. Vor der Verfassung gab es kein Gesetz über die Machtbefugnisse des Königs*); das Staatsgrundgesetz enthält die erste gesetzliche Regelung derselben. Suarez hatte es zwar für gut befunden, eine Art von Staatsrechtslehre in das Allgemeine Landrecht aufzunehmen, aber an ihrer Spitze stand der Grundsatz, daß „alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger und Schutzverwandten sich in dem Oberhaupte desselben vereinigen". Was darauf folgt: die Aussprüche über einzelne Rechte und Pflichten, die Aufzählung von Majestätsrechten, die Begriffserläuterungen sind nichts, als Beispiele, welche die Machtfülle des Königs nicht erschöpfen. Die in Form von Gesetzen gegebenen Regeln sind nur Anweisungen für die Behörden, Abgrenzungen von Ressortverhältnissen und andere Declarationen, welche keine den König bindende Kraft beanspruchen und von dem Könige als dem alleinigen Gesetzgeber jederzeit abgeändert werden durften. Es wäre, um in der Sprache der Gesetzgebung zu reden, nicht einmal richtig, zu sagen, daß die Verfassung die alten Gesetze über die königlichen Befugnisse aufgehoben habe, weil solche Gesetze gar nicht vorhanden waren, weil die absolute Monarchie in Rücksicht auf die königliche Gewalt nur die Gesetzlosigkeit kennt (rex legibus est solutus). — Das alte Staatsrecht bestand in dem einen Satze Ludwig's XIV.: Der Staat bin ich, welcher im Preußischen Landrecht eine gedehntere und umschreibende Fassung erhalten hatte. Die Gewohnheiten aber entsprangen aus der Willkür des Königs, waren jeder Kritik entzogen und dem wechselnden Belieben anheimgegeben. Erwerb und Verlust einer königlichen Befugniß durch Gewohnheit waren in gleicher Weise unmöglich. Gerade die Schärfe, mit welcher in

*) Von den älteren Kapitulationen sehe ich ab, da sie seit lange schon unkräftig waren.

Preußen neben der staatsrechtlichen Bedeutungslosigkeit der Stände die absolute Herrschaft des Königs sich entwickeln konnte, die Unbedingtheit, mit welcher die alten Gesetze alle Functionen des Staates ausschließlich in die Person des Staatsoberhauptes verlegten, die ununterbrochene Gewohnheit, in welcher der König unmittelbar und durch seine Diener in der Bureaukratie die ganze Sorge der Staatsverwaltung auf sich genommen und die discretionäre Gewalt ausgeübt — diese allseitige Vollendung der Absolutie machte es nothwendig, daß die Verfassung von Uranfang an begann. Alle Befugnisse des Königs waren Ausfluß seiner unbeschränkten Machtvollkommenheit gewesen. Als die Verfassung die Unbeschränktheit überwand, war die Quelle verstopft, aus welcher die Befugnisse geflossen waren. Die Verfassung mußte den König mit den Befugnissen, welche das Staatswohl erforderte, aufs neue ausstatten, und auch hierin bewährt sie sich ihrer Verkündung gemäß als Staatsgrundgesetz.

Die Behandlung des Stoffes in der Verfassung und die Wortredaction entsprechen genau den entwickelten Grundsätzen. Kein Wort ist zu finden, welches wie eine Einsetzung, Erneuerung oder Bestätigung des Königthums klänge, aber die einzelnen Attribute des Königs sind sorgfältig und ohne jede Bezugnahme auf einen frühern Zustand aufgezählt. In der Revision lehnte man eine Verkündigung des Königthums, die Definition seines Wesens oder Zusammenfassung seines Inhalts gleichmäßig ab. Jene wäre überflüssig gewesen, diese gefährlich und dem Misverständnisse ausgesetzt, als ob die einzelnen Attribute aus dem allgemeinen Satze gefolgert wären, als ob etwa Fehlendes aus ihm zu ergänzen wäre. Die Gesetzgeber waren sich klar bewußt des großen Gegensatzes: Das unbeschränkte Königthum ist ein einheitlicher Begriff, aus welchem alle seine Eigenschaften fließen, das verfassungsmäßige aber ist nur aus seinen gesetzlich festgestellten Eigenschaften zu erkennen. Die Befugnisse des jetzigen verfassungsmäßigen Königthums in Preußen sind nicht von dem unbeschränkten ererbt, nicht aus einem königlichen Urrechte herzuleiten, oder vermöge einer Vergleichung mit anderen Staaten zu ermitteln, sondern durch Vereinbarung zwischen König und Parlament geregelt, im Staatsgrundgesetze verbürgt und aus diesem allein zu erforschen.

Naturgemäß haben sich aus der Vorverfassungszeit in die heutige Periode Anschauungen hineingeschleppt, deren Vertreter nicht so leicht an den vollständig veränderten Zustand und seine Consequenzen sich gewöhnen können. Bei dem redlichsten Willen für die Wahrung des Rechtsbodens, bei der aufrichtigsten Achtung für die Verfassung hängen ihre Gedanken so sehr mit den früheren Regierungsmaximen zusammen, daß sie vor jeder Grenzlinie der königlichen Macht, welche sie zum ersten mal erblicken, aufs neue zurückschrecken, daß sie immer neue Gebiete königlicher Alleinherrschaft aussondern, oder unter einzelne verfassungsmäßige Attribute fremdartige Befugnisse unterordnen. Jedem Fehlgriffe dieser Art pflegt ein Körnchen einer misverstandenen Wahrheit zu Grunde zu liegen, welches der alte Trieb nach einer weithin reichenden Königsgewalt zur wuchernden Entfaltung bringt. Aus diesem Triebe sind die zahlreichen Misverständnisse und misverständlichen Begriffserweiterungen, wie der Executive, der Initiative, der Kriegsherrlichkeit, der oberbischöflichen Kirchengewalt entsprungen, welche gegenwärtig dem constitutionellen Entwickelungsgange hemmend entgegentreten. Aber mit vollendeter Abrundung sind alle diese Irrthümer in ein System gebracht, welchem der erfundene Gegensatz zwischen parlamentarischem und königlichem Regiment zur Grundlage dient.

„Kein parlamentarisches Regiment“ war von jeher das Kampfgeschrei der Reaction, und die Altliberalen stimmten oft ein, ohne die Tragweite des Losungswortes zu übersehen. Ob königlich, ob parlamentarisch war die Urtelsfrage, welche ein Ministerium dem wählenden Volke vorlegte, um einen Wahrspruch gegen eine loyale Kammer zu erlangen, die eine gewissenhafte Controle über die Regierungsacte hatte ausüben wollen. Und doch kennt die Verfassung diesen Gegensatz nicht, und doch ist der Grundbegriff der verfassungsmäßigen Regierung eine innige Verschmelzung der königlichen und parlamentarischen Macht. Denn die Regierung ist im constitutionellen Staate nichts Anderes, als die fortwährende Bethätigung der Staatsordnung, welche auf der Harmonie zwischen König und Volk beruht. Als alle Rechte und Pflichten des Staates noch in dem Könige allein sich vereinigten, als sein authentisch

ausgedrückter Wille noch Gesetz war, mußte die Regierung eine ausschließlich königliche sein. Jetzt ist das Gesetz, welches im Rechtsstaate die alleinige Grundlage jeder Regierung sein soll, der vereinbarte Wille des Königs und des Parlaments. Kein Gesetz kann ohne Uebereinstimmung Beider entstehen, kein gegebenes Gesetz kann zu unbestrittenem Ansehen gelangen, wenn die gesetzgebenden Factoren über den Sinn streiten und verschiedene Anwendbarkeit fordern. Unser junges Verfassungsleben hat oft genug zur Erscheinung gebracht, wie die Grundgesetze des Staates durch verschiedenartige Auslegung der Regierung, der einen und der andern Kammer in ihrem Ansehen und in ihrer Wirksamkeit erschüttert werden, wie gesetzliche Versprechen durch den veränderten Sinn eines bei der Gesetzgebung betheiligten Factors unausgeführt bleiben, wie bald die Krone, bald die Kammern gegen die Deutung und gegen die Praxis angerufen werden, welche die Regierung den wichtigsten Verfassungsbestimmungen gibt. Ausdrücklicher Verfassungsbruch ist einzelnen Ministern bald wegen liberaler Maßregeln vom Herrenhause, bald wegen reactionärer vom Hause der Abgeordneten vorgeworfen worden, und die wechselnden Regierungen haben sich in der Ausübung der Grundrechte schwankend erwiesen. Glaubt das Ministerium, daß es blos auf einen bestehenden Conflict zwischen den Kammern, oder zwischen dem Könige und dem Parlament hinzuweisen braucht, um sich selbst über jeden Einfluß zu erheben, daß jeder Conflict ihm den Weg frei macht, um seine eigene Entscheidung an die Stelle der verfassungsmäßigen Quelle für Gesetz und Gesetzesauslegung zu setzen? Einzelne Minister pflegten diese an sie gerichtete Frage mit der Gegenfrage zu beantworten: Was sie anderes thun sollten, wenn über den Sinn der Verfassung gestritten würde; sie könnten doch nicht die Verfassung wider ihre bessere Einsicht handhaben. Aber niemals scheint ihnen in den Sinn gekommen zu sein, zu prüfen, ob sie unter solchen Umständen überhaupt den Beruf hätten, die Regierung des Landes zu führen, und was die constitutionelle Regierungsweise als Vorbedingung für diesen Beruf erfordert.

Die unentbehrliche Vorbedingung jeder constitutionellen Regierung ist die Fähigkeit, die Uebereinstimmung zwischen König und

Parlament herzustellen. Unmittelbar leitet die Regierung allerdings von dem Könige ihre Autorität ab. Der König ernennt die Minister, diese führen die aufgetragenen Geschäfte als seine unmittelbaren Repräsentanten aus und treten überall ein, wo der König selbst an einem Regierungsact sich betheiligt, um die volle Verantwortlichkeit zu tragen. Der Zusammenhang zwischen ihnen und dem Könige ist so eng, daß nicht gut von einem wirkungsvollen Zwiespalte die Rede sein kann. Meinungsverschiedenheiten müssen schnell ausgeglichen und als innere Angelegenheit erledigt werden; als Handlungen können sie nicht zum Vorschein kommen. Deshalb denkt man sich mit Recht unter dem in der Verfassung nicht näher definirten Begriffe der Regierung das Staatsministerium, wie es als Organ des Königs in der Ausübung seiner verfassungsmäßigen Befugnisse wirkt. So wurzelt die Regierung, wie sie in der Sprache des Staatsrechts verstanden wird, immer in dem Willen des Königs. Aber dieser Wille ist nicht die alleinige Lebensbedingung eines Ministeriums; dieses erfüllt seinen Beruf noch nicht, wenn es sich Eins mit dem königlichen Willen weiß. Denn der Wille des Königs ist unverantwortlich, die Thätigkeit des Ministeriums aber verantwortlich. Damit nicht der Wille des Königs unbedingt zur That werde, hat die Verfassung das Amt des verantwortlichen Ministeriums geschaffen. Der erste Gegenstand der ministeriellen Verantwortlichkeit ist die Sorge dafür, daß eine Regierung möglich gemacht und zu diesem Zweck die nothwendige Uebereinstimmung zwischen den Factoren herbeigeführt werde, welche zusammenwirken müssen, damit die Staatsordnung im Geiste der Verfassung geschützt und erhalten werde. Die parlamentarische Regierungsweise verlangt von dem Ministerium nicht mehr und nicht weniger, als die Erfüllung seines, in der Verantwortlichkeit vorgeschriebenen, verfassungsmäßigen Berufs. Es darf weder an der einseitigen Zustimmung des Parlaments, noch an der einseitigen Zustimmung des Königs sich genug sein lassen. Die erste Regel braucht man in Preußen nicht zu betonen, weil ja der König einen Zwiespalt mit dem Ministerium durch Entlassung in jedem Augenblick zu seinen Gunsten beseitigen kann. Die königliche Befugniß, Minister zu ernennen und zu entlassen, hat kein Mensch in Preu-

ßen zu verkümmern gesucht. Es gehört zu den erdichteten und sophistisch zusammengereimten Vorwürfen, daß die Partei, welche von dem Ministerium eine stete Rücksichtnahme auf die Zustimmung des Parlaments fordert, das Ministerium von der Zustimmung des Königs emancipiren und diesem die freie Ernennung und Entlassung von Ministern entziehen wolle. Die Verfassung verbürgt die Befugniß des Königs, kraft deren er Privatpersonen zu Ministern machen und ihre Handlungen mit den gesetzlichen Wirkungen dieses Amtes bekleiden kann. Ebenso kann der König jederzeit die Minister aus dem Amte entfernen und ihnen den Einfluß auf die Staatslenkung entziehen, welchen er durch Berufung in das Amt ihnen gewährt hatte. Eine Einschränkung dieser Befugniß würde zu einer unumschränkten Herrschaft des Parlaments führen, wie sie in keiner Monarchie, nicht einmal in England angestrebt wird. Der König darf von seiner Befugniß einen unverantwortlichen Gebrauch machen und er braucht niemand Rede zu stehen, wenn es ihm gefällt, einen untauglichen Minister zu ernennen oder beizubehalten. Aber irgend jemand muß für die Ernennung als für einen Regierungsact und für die Beibehaltung, wie für jede andere staatsgefährliche Unterlassung der Executive verantwortlich sein, und das verantwortliche Organ ist das Ministerium. Nicht ohne vielmeinende Absicht ist die Anordnung im Verfassungstitel vom Könige getroffen. Allen königlichen Befugnissen sind die Sätze vorangeschickt, welche den Beginn des Titels bilden: Der König ist unverletzlich (Art. 43). Die Minister des Königs sind verantwortlich (Art. 44). Sie lehren den Gegensatz scharf hervor, welcher die Befugnisse des Königs in ihrer abstracten Bedeutung von der Würdigung ihrer Folgen in den concreten Fällen der Anwendung scheidet. Die Unverletzlichkeit schützt den König gegen den Vorwurf des Misbrauches und jede schädliche Rückwirkung auf seine staatsrechtliche Stellung. Die Verantwortlichkeit der Minister sichert dem Parlament die Kritik jedes Regierungsactes und das Recht, die schädlichen Wirkungen abzuwehren.

Wer diese Zusammen- und Gegeneinanderwirkung des parlamentarischen und königlichen Rechtes für unvereinbar hält, versteht den Geist unserer Verfassung nicht und nicht die Bedeutung

ihrer positiven Vorschriften. Auf eine solche Unkenntniß ist der Ausspruch zurückzuführen, auf welchen liberale wie reactionäre Minister bisher, von Manteuffel bis auf Schwerin, zu pochen pflegten, daß sie so lange auf ihrem Posten bleiben würden, solange es ihnen der königliche Herr befehlen würde. Aus derselben Unkenntniß entspringt die Warnung an das Parlament, sich der Kritik über die Personen zu enthalten, welche der König eines Ministerpostens gewürdigt hat. Der Verfassungstitel vom Könige zählt hinter den Artikeln, welche die Unverletzlichkeit des Königs und die Verantwortlichkeit der Minister verkünden, durcheinander die verschiedenartigen Befugnisse des Königs auf, unter ihnen auch die Befugniß, die Minister zu ernennen und zu entlassen. Die Ausübung aller dieser Befugnisse ist gleichmäßig von der Verantwortlichkeit der Minister bedingt. Im praktischen Staatsrechte ist die Ernennung und Entlassung der Minister bisher immer übereinstimmend mit dem Wortlaute der Verfassung als ein Regierungsact behandelt worden, welcher der Gegenzeichnung eines Ministers unterworfen wurde. Die Verantwortlichkeit des Actes ist also anerkannt. Der Inhalt dieser Verantwortlichkeit kann nichts anderes sein, als Bürgschaft dagegen, daß nicht ein Ministerium die Zügel in die Hand nehme, welches eine geordnete Regierung nicht herzustellen vermag. Sieht man von bedeutungslosen Personenveränderungen und von untergeordneten Strömungen des Hoflebens ab, so pflegen bei jedem Ministerwechsel bedeutende Regierungsgrundsätze in Erwägung zu kommen und auf die Wahl der Personen einzuwirken. Wer das Amt übernimmt, bekennt sich zu den Grundsätzen, welche er vertreten, für welche er die Beistimmung des Königs und des Parlaments gewinnen muß. Weiß ein Ministerium sie nicht zu erhalten, so fehlt ihm Bedingung und Berechtigung seiner Existenz. Derselbe Probirstein gilt für den Fortbestand eines Ministeriums, sobald die Gefahr eines Conflicts beginnt. Es ist natürlich nicht von kleinen und unbedeutenden Differenzpunkten die Rede, deren Ausgleichung unbeschadet der übrigen Verwaltung, ohne Nachtheil für die Zukunft, zeitweilig aufgeschoben werden kann. Droht aber der Ausbruch eines wirklichen Conflicts, der bis an die Wurzel der Verfassung geht oder die thatsächlichen Machtverhältnisse der

Krone und des Parlaments ergreift, so darf kein Ministerium als Partei in den Streit eintreten. Thut es dies, hält es die Kluft offen, so ist es das Gegentheil von dem, wozu es verfassungsmäßig berufen ist, nämlich das Organ des mit seinem Parlament in Uebereinstimmung befindlichen Königs zu sein. Der Uebertritt auf die eine oder die andere Seite, um hier ein thatsächliches Gelingen und drüben Machtlosigkeit zu bewirken, ist nicht mehr Aufgabe einer verfassungsmäßigen Regierung. Denn das Ministerium ist bestimmt, zu vermitteln und den vermittelten Willen lebendig und wirksam zu machen, aber niemals Schiedsrichter zwischen König und Parlament zu sein; hierzu fehlt ihm die Autorität, welche höher sein müßte, als die beiden in Gegensatz gerathenen Gewalten. Und vom praktischen Gesichtspunkte aus betrachtet, fehlt jedem Ministerium die Möglichkeit, verfassungsmäßig sich die Mittel zu verschaffen, um das angemaßte Schiedsrichteramt auszuführen. Wenn um Existenz und Machtstellung gestritten wird, wenn das Parlament guten Glaubens um die Erhaltung der Verfassung und seines gesetzmäßigen Ansehens zu streiten meint, wer wollte ihm zumuthen, ein Ministerium zu erhalten, welches sich zur Gegenpartei gemacht hat, ihm die Mittel zu gewähren, welche es zugestandenermaßen zur Ueberwindung des Parlaments verwenden will? Eine solche Stärkung des Gegners widerstritte der menschlichen Natur und wäre eine Verleugnung des Patriotismus, welcher zum Ausbruche der Differenz Veranlassung gegeben hat und zur Fortsetzung des Streits antreibt. So muß denn jedes Ministerium, welches in irgend einer Lebensfrage den königlichen Willen zur unbedingten Richtschnur seiner Regierungsweise macht und die Zustimmung des Parlaments entbehren zu können glaubt -- jedes Ministerium echt „königlichen Regiments" sich darauf einrichten, trotz des Parlaments zu regieren, ohne dessen Mitwirkung alle Mittel zur Fortsetzung der Regierung sich zu verschaffen. Sobald die Aussicht auf Vermittelung aufgehört hat, müssen Misachtung und Feindseligkeit gegen das Parlament beginnen, und das Ende ist immer der Verfassungsbruch.

An einen solchen Ausgang darf kein Ministerium gelangen, es darf keinen Weg betreten, der dahin führt: dafür ist es in der Ver-

fassung verantwortlich gemacht. Die Meinung, daß das Recht auf der Seite sei, für welche die Partei ergriffen wird, daß das Staatswohl dahin dränge, entschuldigt nicht. Denn nie und unter keiner Bedingung darf die Regierung außerhalb der Verfassung stehen, und niemals geziemt dem Ministerium die erhabene Stellung eines Richters über König und Parlament. Es ist keine erkünstelte, keine von außen her in die Verfassung hineingetragene Lehre, sondern in der Natur des Verfassungslebens tief begründet, daß ein Ministerium, welches die Uebereinstimmung zwischen König und Parlament nicht zu bewirken und nicht mehr mit dem Parlament Frieden zu halten vermag, den verfassungsmäßigen Boden unter sich verloren hat. Ein solches Ministerium kann die Fortsetzung seiner Existenz nicht mehr mit seinen verfassungsmäßigen Pflichten vereinigen. Preußen bietet gegenwärtig ein leider zu lehrreiches Beispiel. Ich will die Methode möglichst genau mit den Worten der Partei bezeichnen, welche das Ministerium vor Nachgeben wie vor der schlimmsten Gefahr warnt und das parlamentarische Regiment als Schreckbild und Gegensatz zum starken Königthum zuerst in die öffentliche Discussion eingeführt hat. Die Regierung soll die Staatsgelder ohne Rücksicht auf die verfassungsmäßige Zustimmung des Parlaments verwenden, soll auf jede Vereinbarung und Abänderung von Gesetzen, auf jede Steuerreform und Steuererhöhung verzichten, bis — der Nachsatz wird nicht ausgesprochen, aber jedes Kind kann ihn ergänzen: — bis die unabweisbare Noth zur Umkehr zwingen wird. So sieht in ihren Folgen die Lehre aus, an deren Begründung Altliberale mitgewirkt haben. Jede Meinungsverschiedenheit, wie redlich und in wie guter Absicht sie auch beginnen mag, bricht in offene Zwietracht aus, die Zwietracht verurtheilt zum entkräftenden Stillstande, erschüttert die Grundgesetze des Staates und endet mit Einbuße an Macht und Ansehen auf dieser oder auf jener Seite. Die Verfassung hat zwischen König, Parlament und Ministerium die Rollen vertheilt, wie sie einem solchen Zustande gegenüber zu wirken haben. König und Parlament sind unverantwortlich; sie haben die Folgen zu erwägen, aber nicht zu vertreten. Sie sind zu beständiger Wirksamkeit berufen und können ihre Stellung innerhalb der Staatsordnung nicht aufgeben. Das

Ministerium aber ist verantwortlich und zum nachgiebigen Wechsel bestimmt. Das Amt der Minister ist ein freiwilliges und ihre Staatshandlungen werden mit dem Maßstabe privatpersönlicher Vertretungspflicht gemessen. Sie dürfen ihre Stellung nicht länger behaupten, als sie mit ihrem Berufe in Uebereinstimmung sind; sie müssen ihre Stellung aufgeben, sobald sie die Gefahr der Zwietracht nicht mehr abwenden können. Die Controle hierüber gebührt dem Parlament nicht minder, als dem Könige. Dieser kann auf dem kürzesten Wege das Ministerium, dessen Handlungsweise oder Pflichtvernachlässigung staatsgefährlich scheint, durch Entlassung beseitigen. Das Parlament aber muß die verfassungsmäßigen Mittel ergreifen, um einen gleichen Erfolg auf indirectem Wege herbeizuführen. Dies und nicht mehr drückt das Erforderniß der parlamentarischen Regierungsweise aus.

Freilich kann zuweilen der Fall eintreten, daß der König persönlich mit der unbedingten Ergebenheit des Ministeriums gegen seine Person zufrieden wäre und am Verhalten desselben gegen das Parlament nichts zu tadeln fände, und daß das Ministerium dennoch, aus eigener Erkenntniß, oder durch das Parlament gezwungen, seine Entlassung forderte. Freilich käme der König dann in die Lage, eine geforderte Entlassung wider Willen gewähren und andere Minister berufen zu müssen, als die ihm am meisten gefällig und willkommen waren. Aber das ist eine selbstverständliche Grenze der königlichen Macht, welche eben nicht Allmacht ist. Der Befehl des Königs beraubt keinen Bürger der individuellen Freiheit und schützt den gesetzwidrigen Gehorsam nicht vor Verantwortlichkeit. Wer wollte darin die verfassungsmäßige Befugniß des Königs, die Minister zu ernennen und zu entlassen, eingeschränkt sehen, daß er thatsächlich niemand zwingen kann, Minister zu bleiben oder Minister zu werden? Das Parlament, welches den Minister zur zeitigen Erkenntniß zwingt, daß er nicht ohne Verfassungsbruch die Regierung werde leiten können, welches den Minister für den ersten Schritt zur Gesetzlosigkeit verantwortlich macht, überschreitet die Grenzen der ihm obliegenden Aufsicht über die Verfassungsmäßigkeit der Regierungsweise nicht. Es gehört zum Berufe des Parlaments, zu untersuchen, in welcher Weise ein beginnendes Ministerium die Regie

rung leiten, oder ein bestehendes die Regierung fortsetzen, in welcher Weise es eine vorhandene Differenz ausgleichen will. Pflicht des Parlaments ist es ferner, mit allen verfassungsmäßigen Mitteln auf die Beseitigung eines Ministeriums hinzuwirken, dessen Regierungsweise es für staatsgefährlich hält. Nur auf die Art der Mittel kommt es an, mit welchen es einzuwirken sucht. Ein Parlament, welches unmittelbar durch Decret einen Minister für eingesetzt oder entlassen, eine königliche Ernennung oder Entlassung für unwirksam erklären wollte, würde einen Angriff auf die verfassungsmäßigen Rechte des Königs sich erlauben. Hat je ein Staatsmann oder ein Lehrer des Staatsrechts einen solchen Misbrauch unter „parlamentarischem Regiment" sich gedacht?

VIII.

Der König in der Verfassung.

(1863.)

Die Befugnisse des Königs sind eine positive Schöpfung der Verfassung, aber sie sind nicht willkürlich zugemessen; ihnen allen liegt ein leitender Gedanke zu Grunde und die geschichtliche Entwickelung hat über Umfang und Maß bestimmt. Den Vorkämpfern der Reaction beliebt es, den Verfassungstreuen vorzuwerfen, daß sie das geschichtliche Recht misachten, den Buchstaben über den Geist und über die Lehre der Geschichte stellen. In diesem Vorwurf findet sich die alte aus Unkenntniß entsprungene Phrase wieder von dem Blatt Papier, welches sich vermesse, wie eine zweite Vorsehung in das Geschick der Völker sich einzudrängen. Aber wie gering ist die Staatsweisheit, welche in den populärsten Gesetzen, in der lang und nachhaltig erstrebten Verfassung das willkürliche Machwerk einiger berathender Kammermitglieder und nachgiebiger Staatsmänner erblickt. Für alle maßgebenden Bestimmungen der Verfassung gilt das entgegengesetzte Zeugniß. Weil sie geschichtlich vorbereitet gewesen, deshalb sind sie in stürmischen Zeiten Forderungen des Volkes und in ruhigen Zeiten Grundgesetz des Staates geworden, und eben deshalb ist die *geschriebene* Verfassung in ihren Hauptgrundzügen lediglich als eine Redaction der Wahrheiten zu betrachten, welche die schöpferisch thätigen Träger des Staates so weit durchdrungen hatten, daß sie zur gesetzlichen Anerkennung kommen mußten. Wer wollte von der eingeernteten Frucht sagen, daß sie am Tage der Ernte entstanden sei. Jahre vorher hatte der Keim gepflanzt, Jahre hindurch der Baum gepflegt werden müssen, bis am erstarkten Stamme die Blüte hervorbrach,

die Frucht sich entwickelte und zur Reife gedieh. Der ganze geschichtliche Entwickelungsgang unserer Nation mußte vorangehen, der Unterricht mußte verallgemeinert, die Erziehung verbessert, die Literatur so hoch gehoben werden, die Industrie mußte so mächtig fortschreiten, die Sitten mußten verfeinert werden, der gesammte Bürgerstand in schweren Stunden der Gefahr erprobt und in seiner freudigen Opferwilligkeit und Thatkraft vollwichtig befunden sein, ehe die mannigfachen Ungleichheiten der persönlichen und bürgerlichen Stellung jeden vernünftigen Anhalt in den Anschauungen des Volkes verloren, ehe in die Verfassung des Landes der von der idealen Humanität vor Jahrtausenden erkannte Satz aufgenommen werden durfte und mußte, daß alle Bürger vor dem Gesetze gleich sind. So verhält es sich mit den übrigen leitenden Grundrechten, und ebenso verhält es sich mit der Zuertheilung und Abgrenzung der königlichen Befugnisse. Auch in der verfassungsmäßigen Umschreibung der königlichen Macht erkennt der Forscher den geschichtlich entwickelten Geist als Urheber und das im Drange der Zeiten bewährte Bedürfniß als Maßstab. Wie für alle übrigen Verfassungsbestimmungen, so erschließt sich auch hierfür das Verständniß nur der ernsten, nach Wahrheit strebenden Prüfung, und die Erklärung der ausdrücklichen Bestimmungen, sowie der logisch nothwendigen Ergänzungen muß aus der Kenntniß der vorangegangenen Zustände hergeholt werden.

Das absolute Königthum genügte nicht mehr, weil es nicht mehr fest in der Ueberzeugung der Bürger begründet war, weil es nicht mehr von dem gesellschaftlichen Bedürfniß getragen wurde. Auch in Preußen besaß die Landesherrlichkeit früher einmal den Charakter des Eigenthums an Land und Leuten, aber dieser Begriff war schon im Laufe des vorigen Jahrhunderts gänzlich verloren gegangen und in dem Wechsel der Anschauungsweise war der Urquell des Absolutismus versiegt. Der Staat, die Bürger und ihr Vermögen waren kein Gut, über welches man mit den Rechten eines Eigenthümers frei schalten konnte. Aber der Landesfürst verknüpfte gleichartige Befugnisse mit einem Berufe, welcher von Hause aus nur schwerwiegende Pflichten zum Inhalt zu haben schien. In dem frühern Geschichtsabschnitte, als die absolute

Gewalt noch keiner Rechtfertigung bedurfte, pflegten die Herrscher ihre Pflichten nicht als die Quelle ihrer Gewalt zu bezeichnen; die Sorgen der Regierung galten als lästiger Beisatz zu den Rechten des Landesherrn. Später jedoch wurde die Sorge für das Staatswohl zum Inhalt der Landesherrschaft: aus diesem Berufe wurden die Befugnisse des Landesherrn hergeleitet. Er war für die Macht und das Ansehen des Staates verantwortlich; die Mittel mußten die Bürger beisteuern. Die Wahl der Mittel wurde vom Könige beansprucht und unbestritten ihm zugestanden. An die freie Wahl der Mittel lehnte sich die Auffassung, daß überall, wo es sich um die Wahrung des Staatswohles handle, der Wille des Königs frei und ungebunden walte. Während die Wissenschaft, von dem erwachenden Gefühle der persönlichen Geltung angeregt, der Quelle aller Rechtsbildung nachforschte und sie in dem empfangenden und schöpferischen Volksbewußtsein auffand, während sie jeder Willkür, auch dem individuellen Willen des Landesfürsten die Kraft der Rechtserzeugung absprach und die Aufgabe der schriftlichen Gesetzgebung auf die Aufzeichnung des bereits gebildeten und erkannten Rechtes verwies, behielt sich das absolute Königthum vor, vermöge der ihm obliegenden Vertretung des Staatsinteresses in das Gültigwerden der öffentlichen Ueberzeugung ordnend einzugreifen. Die materielle Rechtsbildung sollte nicht gehemmt, ihre tief innen in der Werkstätte des Volkslebens erzeugten Grundsätze sollten nicht verleugnet, aber das Staatswohl sollte nicht darüber vernachlässigt werden. Hier knüpfte die Willkür an, hier begann der Polizeistaat, welcher die knappen Formen des Rechts nicht vertrug, mit ihnen in einen immer weiter sich ausdehnenden Kampf gerieth und ihre heilsamen Fesseln gänzlich zu zersprengen drohte. Der Zwiespalt drang zuerst in die Gesetzgebung ein und verbreitete sich von da in die Rechtsübung.

Die ganze gesetzgebende Gewalt gebührte allein dem Könige; dennoch betonte man die Verschiedenheit seiner Stellung zu Gesetzen verschiedener Art. In der systematischen Rechtsentwickelung mußte man die geschichtliche Methode gelten lassen: zu dieser Rechtsbildung sollte das schriftliche Gesetz lediglich wie eine Aufzeichnung sich verhalten. Anders beurtheilte man aber solche Vorschriften,

welche mit der Fürsorge für das Staatswohl und für die öffentliche Ordnung sich beschäftigten. Gesetze dieser Art pflegte man mit dem besondern Namen „Verordnungen“ zu bezeichnen, und man dachte sich, daß bei ihnen die Regel nicht aus dem geschichtlich entwickelten Rechte, sondern aus der von der vollziehenden Gewalt anerkannten Nützlichkeit des Mittels ihren Ursprung herleite, und die veranschlagte Zweckmäßigkeit als letztes Motiv gelte. Die Grenzen ließen sich freilich in der Gesetzgebung, wie sie der König selbst handhabte, nicht immer genau erkennen, weil der Stoff nicht immer scharf sich sondern ließ und kein Aufseher an den zahlreichen Uebergängen wachte. Aber der zweifache Ursprung blieb bekannt, war selbst in der höchsten Gesetzgebung nicht ohne tief eingreifende Wirkung und erhielt seine fortwährende Bethätigung durch die Theilnahme der Verwaltungsbeamten an der Erzeugung solcher Gesetze, welche unter den Begriff der Verordnungen paßten. Solchen Gesetzen lag das Verwaltungsbedürfniß zu Grunde; es war daher natürlich, daß der Erlaß meistens von den Verwaltungsbeamten angeregt, daß gewöhnlich von den höchsten Verwaltungsbehörden Gutachten über das Gesetz und seine Fassung eingeholt wurden; ihr Gutachten bedeutete ungefähr dasselbe, was in anderen Staaten der ständische Beirath. Ihr Antheil an der gesetzgebenden Gewalt blieb hierbei nicht stehen. Jeder Verwaltungsbeamte vertrat den König in seiner vollziehenden Gewalt; ihm war für sein Verwaltungsgebiet die Fürsorge für das Staatswohl übertragen, und hier bedurfte er der freien Wahl der Mittel, welche meistens nicht auf die Billigung der höchsten Gewalt warten konnte und oft nicht geeignet war, ihr unterbreitet zu werden. Galt es nun vorsorglich einzugreifen und der Beamte konnte seine Autorität hierfür nicht aus den allgemeinen Landesgesetzen herleiten, so mußte er sich mit Specialverordnungen aushelfen. Von den einzelnen Fällen steigerte sich die Befugniß zur gesetzgeberischen Kraft, im voraus eine ganze Gattung von Fällen unter eine gemeinsame Regel zu stellen; die Verwaltungsbeamten durften Polizeigesetze erlassen. Aber hier mußte die Linie der Befugniß genau eingehalten werden; auf gesetzesgültige Polizeiverordnungen sollte wirklich die Scheideprobe einer unmittelbaren Wahrnehmung des öffent-

lichen Interesses anwendbar sein. So befestigte sich die Aussonderung des königlichen Verordnungsrechtes als das gemeinsame Merkmal, auf welches die gesetzeserzeugende Kraft der Verwaltungsbeamten zurückgeführt wurde.

Aber die mit dem Verordnungsrechte verbundene Idee ist nicht bei den eigentlichen Polizei- und Verwaltungsgesetzen stehen geblieben; sie drängte sich in die Fassung aller Gesetze ein und gab ihnen das unsichere Gepräge, welches so oft Absicht und Ziel bis zur Unkenntlichkeit entstellt. Mögliche Gefahren für das öffentliche Wohl sind überall auszuklügeln oder in unbestimmter Weise zu befürchten; auf diese Unbestimmtheiten und krausen Fernsichten gingen die Gesetzesfasser gern ein. Der Fürsorge für den Staat durfte nichts vergeben werden, die Ausnahme zu ihren Gunsten durfte nirgends fehlen. Hatte man im Princip die Scheu überwunden und zu einem Gesetze sich entschlossen, welches die Rechte der Bürger erweitern oder verbürgen sollte, so wurde es mit ausgesprochenen oder angedeuteten Vorbehalten für das höhere Ermessen der Executive ausreichend versorgt und die Abfassungskunst bewährte sich darin, das Uebergewicht den Vorbehalten zu sichern.

Klar und rückhaltlos waren nur die Verbote und versagenden Anordnungen, im gewährenden Theile vermied der Gesetzgeber den Befehl unbedingter Gültigkeit. Je ursprünglicher ein Recht in der Natur begründet war, um so verdächtiger war seine Gemeingültigkeit, um so schwerer entschloß man sich zu einer rückhaltlosen Anerkennung. Der Kern solcher Gesetze erhielt dadurch den Klang eines abstracten Grundsatzes, welchem die zwingende Anwendbarkeit fehlte, weil ihm die Fürsorge für das Staatswohl als einschränkende Regel entgegenstand. In jedem einzelnen Falle sollte beurtheilt werden, ob der Bürger zum Genusse eines im Allgemeinen verbürgten Rechtes zuzulassen sei, und jeder einzelne Fall nahm den Charakter eines Processes zwischen Bürgerrecht und Staatswohl an, in welchem die gedachte oder auch nur mögliche Gemeinschädlichkeit ein unüberwindliches Plaidoyer gegen das Recht des Bürgers bildete. Derselbe Wille beherrschte das Gesetz und das Leben; in demselben Geiste wurde das Gesetz erlassen und

gehandhabt. Zeit und Erfahrung, statt die Grundsätze fester zu gestalten, vermehrten die Schwankung, und der Zwiespalt trat in der Verwaltung des Rechtes nicht minder scharf hervor, als in der Gesetzgebung.

Mit der verbesserten Erkenntniß über die Quelle der Rechtsbildung erwachte das Verlangen nach einer willkürlosen Rechtsverwaltung. Solange der Landesfürst als der Schöpfer der Gesetze betrachtet wurde, fand man an seinen persönlichen Eingriffen in den Verlauf der Rechtsstreite keinen Anstoß; in ihm glaubte man den Rechtssinn des ganzen Volkes verkörpert, er durfte also die Wirksamkeit des Rechtes in jedem Augenblick beherrschen. Als aber die wahrhafte Quelle vernünftiger Gesetze und der Rechtserzeugung außerhalb der Person des Landesfürsten aufgefunden worden war, verlangte man, daß Gesetz und Recht in ihrem eigenen Geiste verwirklicht und nicht durch misverständliche Willensmeinungen des Fürsten und seines Cabinets verdunkelt würden. Die Cabinetsjustiz wurde zum Sprichworte eines schlecht regierten Staates, der absolute König sah in Preußen sich genöthigt, durch ein förmliches Gesetz ihr zu entsagen und selbst den Schein einer indirecten Gewalt über einen schwebenden Rechtsstreit zu entfernen. Für die eigentlichen Rechtssprüche und deren Vollstreckung schied der König einen Theil seiner staatlichen Allgewalt aus und übertrug sie an Richterbeamte. Der von streitenden Parteien angerufene Richter war allein der Anweisung des Gesetzes unterworfen und von jedem andern Gehorsam frei. Aber das Gesetz versah die Richterbeamten mit den ausführlichsten Anweisungen, um seine Herrschaft zu einer wahrhaften zu machen, und nicht Jenen ein persönliches Gutbefinden einzuräumen, welches der König hatte aufgeben müssen. Eifersüchtig wachte das Gesetz, daß die aus der landesherrlichen Allgewalt ausgeschlossene Willkür nicht im Amte der Richter wieder auftauche; eifersüchtig wachte der König, der nur in die Nothwendigkeit sich schickte, der Herrschaft des Gesetzes zu weichen, aber keinem Beamten den Schein einer höhern Macht gestatten wollte. In der übereinstimmenden Eifersucht Aller, welche durch die Ausscheidung der richterlichen Gewalt verloren und welche gewannen, ging man weit über das Ziel hinaus. Die persönliche Einmischung des Richters,

mit seiner freien Ueberzeugung in der Thatsachenfrage, mit seinem freien Urtheile über den Rechtspunkt galt für gefährlich. War die Thatsache zweifelhaft, sollte der Richter gerade so, wie das Gesetz vorschrieb, den Beweis erheben und, unabhängig von seiner innern Ueberzeugung, nach gesetzlich festgestellten Regeln den Ausfall des Beweises würdigen. Wegen des streitigen Rechtes sollte der Richter in das Gesetz sehen und die Entscheidung gewissermaßen aus dem Text desselben ablesen. Wo die Worte nicht genau paßten, sollte er seine Ausführung so eng wie möglich an analoge Gesetze anschließen, von dem Einflusse der Wissenschaft aber und von der Autorität älterer Entscheidungen möglichst fern sich halten. Daß er alle diese Abweichungen beobachtet, mußte er actenmäßig beurkunden und selbst vor den unkundigen Parteien sich darüber ausweisen. Was eine Partei, was ein Zeuge ausgesagt, was der Richter im Laufe des Processes veranlaßt, mußte in ein umständliches Protokoll niedergelegt, im Erkenntnisse mußte die Geschichte des Processes so weitläufig erzählt und die Rechtsführung so weit ausgesponnen werden, als nöthig war, um an den Wortlaut der Gesetze zu gelangen und die Befolgung aller Vorschriften der Gesetze nachzuweisen. So entstanden die schriftliche Weitschweifigkeit, das knappe Maß richterlicher Erwägung und, trotz der übermäßig großen Anzahl von Richtern, trotz der erdrückenden Arbeitslast, der langsame Verlauf der Processe, daher endlich die gleichzeitige Entfremdung des Richterstandes von der Wissenschaft und von dem Leben, der Mangel an durchdringender Tiefe des Geistes und an geschmeidiger Kraft des Urtheils. Ein solches Verfahren und solche Richter waren natürlich nicht geeignet, der Executive nachzuhelfen, wenn sie sich berufen fühlte, den Genuß des Bürgerrechts im Interesse der öffentlichen Ordnung zu hemmen. Aber eben dies entsprach dem Zweck, welcher in dem Verordnungsrechte und in den Vorbehalten zu Gunsten der Executive erstrebt wurde. Das richterliche Amt, welches der König aus seiner staatlichen Allgewalt auszuscheiden sich gezwungen sah, sollte auf solche Streitfälle sich beschränken, bei deren Entscheidung das Staatswohl nicht anders interessirt schien, als daß sie überhaupt einmal in irgend einer Weise zu Stande komme. Sobald das Privatinteresse aufhörte unvermischt zu sein

und die Executive als Partei eintrat, sagte sie sich von jener zwingenden Norm los, behielt sie sich den Endspruch nach einem freien Ermessen vor, welches jeder objectiven Präcision in dem Maße sich entzog, daß die Mittheilung von Gründen an die betroffene Partei nicht thunlich schien und deshalb gesetzlich ausgeschlossen wurde.

Vermöge der ihm obliegenden Fürsorge für das Staatswohl hatte der König die Befugniß, zu gewähren und zu versagen, aber er konnte nicht die häufigen Fälle des anscheinenden Widerstreites zwischen den privaten und öffentlichen Interessen unmittelbar vor seine Person ziehen. Die thatsächliche Ausübung seiner Machtvollkommenheit mußte an die Verwaltungsbeamten übertragen werden, und je mehr Geschäfte zu erledigen waren, um so zahlreicher wurde das Heer der Beamten, welche bald in größeren, bald in kleineren Amtsgebieten die Executive repräsentirten und an ihrer arbiträren Gewalt theilnahmen. Für Niederlassung, einstweiligen Aufenthalt, Reise- und Auswanderpässe, Gewerbebetrieb, Bauten und Anlagen, für die Feier von Volksfesten und für Lustbarkeiten, für gottesdienstliche Versammlungen, Vereinigungen zu wohlthätigen, gemeinnützigen und religiösen Zwecken, für Schule und Erziehung — für die verschiedenartigsten Verhältnisse, welche das Geschick des einzelnen Bürgers beherrschen, die Behaglichkeit im Hause, die Stellung in der Gesellschaft oder die Entfaltung der individuellen Kräfte am nächsten berühren, war irgend ein Beamter bestellt, in dessen Amt der königliche Beruf der Executive sich abspiegelte. Ueberall offenbarte sich der König, und im kleinsten Verwaltungsgebiete war der Beamte, obschon räumlich beschränkt und zuweilen der wirksamen Aufsicht seines Vorgesetzten unterworfen, der höchsten Machtfülle insoweit theilhaftig, als er sein Verhalten nicht nach einer gemeingültigen Regel, sondern nach seinem freien Ermessen ordnete und je nach Gelegenheit wechselte.

Die eifersüchtig bewachten Richter und die freigiebig ausgestatteten Verwaltungsbeamten bildeten einen sichtbaren Gegensatz zwischen den beiden widerstreitenden Principien, welche immer schroffer sich absonderten; es war von der höchsten Gefahr für den Staat, daß die beiden großen Zweige der Staatsgewalt feindlich gegenüberstanden, während doch in einem wohlverwalteten

Staate alle öffentlichen Organe helfend zusammenwirken müssen. Die Richter geriethen in eine fast mechanische Abhängigkeit von dem Buchstaben des Gesetzes. Diese Weise der Berufsübung förderte die Gewissenhaftigkeit und schloß jeden persönlichen Einfluß aus, schmälerte aber zugleich die Berücksichtigung des Angemessenen selbst innerhalb der naturgemäßen und vernünftigen Grenzen, und der Versuch, mit kasuistischen Auslegungen des Gesetzes nachzuhelfen, schlug natürlich fehl; der ausgeklügelte Buchstabe konnte die Elasticität des Lebens nicht bewältigen. Die strenge Abgeschlossenheit des Richters erweckte die Idee vom Rechtsstaate, und eine Zeit lang lebte man der aufrichtigen Meinung, daß Preußen das Wesen des Rechtsstaates zu verwirklichen begonnen habe. In Wahrheit aber entfernte es sich immer mehr von dieser Aufgabe. Je strenger die Rechtspflege innerhalb ihres eigenen Gebietes wurde, je unzugänglicher gegen jeden Beisatz von Verwaltungsklugheit, um so sorgfältiger befreite sich die Verwaltung von ihrem Einflusse, um so selbständiger baute die Verwaltung ihr System des freien Ermessens aus. Stets wuchs das Verzeichniß der Materien, für welche der Rechtsweg ausgeschlossen und die formlose Verfügung der Verwaltungsbehörden die letzte entscheidende Norm blieb; in anderen zahlreichen Fällen, in welchen ein Richterspruch nicht zu umgehen, und dennoch ein freieres Ermessen und ein biegsameres Verfahren nothwendig war, schuf das Gesetz Specialgerichte, für welche es die Personen am liebsten aus dem Kreise der Verwaltungsbeamten entnahm.

Die fortschreitende Befreiung der Verwaltung von der Strenge des materiellen Rechts kam zunächst der Macht und dem Ansehen der Verwaltungsbeamten zu statten. Sie regelten das tägliche Leben durch gesetzesgültige Verordnungen, sie wirkten auf die höhere Gesetzgebung durch ihre Gutachten, aus welchen der Gesetzgeber seine Erkenntniß der wahren Landesbedürfnisse hauptsächlich schöpfte, und in der Anwendung der Gesetze waren sie es, welche bestimmten, wann der gewährende und wann der versagende Theil wirken solle. Endlich traten die Anzeichen einer sich vollendenden Beamtenherrschaft im schlimmsten Sinne darin hervor, daß die Macht des Beamten mit der Geringfügigkeit seiner amtlichen Stellung

wuchs. Die Gesetzgebung, vom Volke zur Anerkennung der bürgerlichen Freiheit gedrängt, von der Executive beengt, neigte zur theoretischen Verallgemeinerung der Grundsätze und der Ausnahmen, um mit jenen das Volk abzufinden, mit diesen die widerstrebende Executive zu schützen. Den entgegengesetzten Weg schlug die Verwaltung ein; sie hielt sich an die Individualität der Personen und Umstände. Um diese für den möglichen Gebrauch kennen zu lernen, mußte die Aufsicht beständig sein und bis in die kleinsten Kreise dringen; um eine solche Aufsicht zu ermöglichen ohne eine unerschwingliche, der Zahl der Beaufsichtigten gleichkommende Zahl von Beamten, mußte jede beschreibbare Veränderung angezeigt, für jedes neue Unternehmen die Erlaubniß nachgesucht werden. So wurde die Sachkenntniß gesammelt, welche ihre Eindrücke zu Entscheidungsgründen hergab; so wurde der kleinere Beamte zum Herrn der Situation. Denn Entscheidung und Eindrücke waren um so unzugänglicher der Kritik und der Oberaufsicht, je geringfügigere Umstände in Betracht kamen, je näher die Anordnung einen Gegenstand des gewöhnlichen Verkehrs betraf. Der Respect des Bürgers vor der Verwaltung begann damit, daß er die Ueberlegenheit seines kleinen häuslichen Beamten fühlte. Aber die Decentralisation gewann nichts darunter. Die höhere Behörde war zwar bei Beschwerden gewöhnlich auf den Bericht des angegriffenen Beamten angewiesen und nur gegen grobe Unkenntniß oder Ungeschicklichkeit in der Lage abzuhelfen, aber sie sicherte ihren Einfluß über den Beamten durch allgemeine Instructionen, für welche sie, wie für ein Gesetz, Achtung verlangte und meistens erhielt, fand vorausberechnende Folgsamkeit bei einzelnen Angelegenheiten, welche aus irgend einem sachlichen oder persönlichen, amtsmäßigen oder privaten Grunde ihre besondere Aufmerksamkeit erregten, und in größeren Dingen war sie die erste entscheidende Instanz und in einer gleich bequemen Lage, wie der niedere Beamte in den „kleineren". So ging es hinauf bis zum Minister als der höchsten Behörde, und dieser leitete wiederum alle seine Macht von dem Willen des Königs her, dessen Wunsch ein für seine Stellung besorgter Minister sich zur Regel dienen ließ, dessen Befehlen Gehorsam gebührte. Hier fand sich der König in seiner vollen Unumschränktheit wieder,

der innerlich erstorbene Absolutismus nahm den Schein eines Neulebens an, welcher für einen nach Unbeschränktheit sehnsüchtigen König, wie es Friedrich Wilhelm IV. war, einen erfreulichen Gegensatz bildete gegen die starre Unbeugsamkeit der Rechtspflege. Die Verwaltung wurde eifrig begünstigt, bald fiel in sie der Schwerpunkt der Verfassung: die Verwaltungsbeamten erschienen als die lebendigen und einzigen Factoren des gesammten Staatswesens: an ihrer Spitze fühlte der König die Macht seines persönlichen Willens, und der Ausspruch Friedrich's des Großen, daß der König der erste Beamte im Staate sei, gelangte in umgekehrter Weise zur Geltung. Auf seine Stelle an der Spitze der Verwaltung stützte der König alle seine Machtbefugnisse. Weil er den Staat verwaltete, deswegen beanspruchte er die freie Wahl der Mittel, welche die Verwaltung nothwendig machte; weil er in allen Zweigen der Verwaltung der oberste Polizeiherr war, deswegen hatte er überall die Staatsnothwendigkeit zu arbitriren. Der alte Begriff der Landesherrlichkeit war geschichtlich überwunden, das zeigte die materielle Rechtsentwickelung und die Rechtspflege. Wenn dennoch die Privatrechte nicht vor Privilegien und Monopolen, das erworbene Vermögen nicht vor Besteuerung und gänzlicher Entziehung, die Person nicht vor dem Drucke der höhern Gewalt sicher waren, so lag der einzige Vorwand für alle diese Eingriffe in der Nothwendigkeit der Mittel, das Ansehen und das Wohl des Staates zu wahren.

Der Absolutismus hatte sich in die Executive geflüchtet, aber wie verschieden war dabei die Lage des Königs von der frühern des wirklich unumschränkten Landesherrn. Wenn früher ein persönlich kräftiger Fürst unmittelbar auf das Ziel losging und seinen Willen zum Befehl oder zum Gesetz machte, mußte der König jetzt, wenn er dem Geiste der Gesetze zuwiderhandeln wollte, sein Belieben hinter einem vorgeschützten Staatsbedürfnisse verbergen. Er trat mit den Beamten auf eine Linie, war oft an ihre Mitwirkung gebunden und oft außer Stande, ihr Belieben abzuwenden. In dieser Wechselbeziehung, indem er bald ihres guten Willens bedurfte, bald seinen Namen zu ihren kleinlichen Maßregeln herleihen mußte, war es schwer, zwischen Gewalt des Königs und Willkür der Be-

amten zu unterscheiden. Die concurrirende Macht der Beamten schloß thatsächlich die königliche Gewalt in enge Grenzen ein und beeinträchtigte das Ansehen des Königthums, ohne dem Volke zu gute zu kommen. Das Volk fühlte sich der Willkür der Verwaltung unterworfen, und führte den Ausgangspunkt derselben immer auf den König zurück. Tägliche Erfahrungen lehrten, wie das öffentliche Wohl als Vorwand für schlecht verhehlte Nebenabsichten diente; die Verschiedenheit der Entscheidungen bei gleichen thatsächlichen Voraussetzungen verdächtigte alle Verwaltungsmaßregeln der Parteilichkeit, und gerade die einflußreichsten heimischen und niedrigen Beamten machten kein Geheimniß daraus, wie viel von ihrer Abneigung und von ihrem Wohlwollen abhing. Der höhere Beamte, der in kleineren Dingen keine Veranlassung zu persönlicher Parteilichkeit gehabt hätte, erwies sich häufig in einer gewissen wahlverwandtschaftlichen Gemeinschaft mit seinem Untergebenen, auch war jener fern, dieser aber nahe, und, da für die gewöhnlichsten Bewegungen des Lebens lästige Formalitäten vorgeschrieben waren, hatte dieser reichliche Gelegenheit, außer dem unerlaubten Einflusse, durch erlaubte Aufsicht und Wachsamkeit dem Bürger, namentlich dem Gewerbtreibenden, allerlei Belästigungen in den Weg zu werfen.

Im grellsten Widerspruche mit dieser in Willkür sich zersplitternden Verwaltungsgewalt standen die Anschauungen des Volkes, die Grundsätze der allgemeinen Freiheit, welche die Gesetze dem Worte nach anerkennen mußten, die festen Regeln, nach denen das materielle Recht sich entwickelte, und das entgegengesetzte Beispiel vollendeter Unparteilichkeit, welches die Rechtspflege täglich den Bürgern gab. Die allgemeine Meinung war, und sie kam der Wahrheit nahe, daß die Macht des Königs über die Landesgerichte nichts vermochte, und daß er nur auf den Umwegen und mit den Hülfsmitteln, welche ihm die Executivgewalt darbot, den Rechtsgang hemmen konnte. Recht und Verwaltung waren zu zwei Merkzielen widerstrebender Strömungen geworden. Im Volke befestigte sich die Ueberzeugung, daß das Recht seine Herrschaft erweitern müsse, um den Staatsbegriff zu läutern. Der König aber und Alle, welche sich aus der Executivgewalt Macht und Bedeutung erborg-

ten, strebten nach der entgegengesetzten Richtung, das Recht einzudämmen und das Gebiet der Verwaltung möglichst weit auszudehnen. Unter diesem Conflict litt das Ansehen der Staatsorgane, das Ansehen des Königs und selbst der Gesetze. Wohin sollte der Zwiespalt führen, da doch auf dem hohen Standpunkte der Civilisation, auf welchem Preußen sich befand, das Königthum nur vom Ansehen und jede Staatsgewalt nur von der Uebereinstimmung mit dem Volke sich nähren konnte? Auf eine regelmäßig vorschreitende Reform der Gesetze und der Verwaltungsregeln war nicht zu rechnen, da die vermittelnden Organe fehlten. Wie bei allen lebensfähigen Instituten auf dem Höhepunkte des Misbrauchs und der Zerklüftung irgend ein zufällig scheinender Umstand die heilsame und unentbehrliche Wendung herbeizuführen pflegt, so trat diese auch im lebenskräftigen Staate Preußen ein, unter gewaltsamen Erscheinungen zwar, aber geleitet von den naturgemäßen und vernünftigen Bedürfnissen, in deren Wege sie schnell einlenkte. Preußen erhielt eine Verfassung.

Von den beiden möglichen Methoden, eine Revolution zu vollziehen, wählte das preußische Volk die systematische; es strebte nach einer Feststellung der großen Grundsätze, welche eine einheitliche Rechtsentwickelung herbeiführen, das Ansehen der Gesetze heben, den misbräuchlichen Verwaltungsunfug beseitigen, welche zur Grundlage für die Handhabung der bestehenden und den Erlaß zukünftiger Gesetze werden sollten. Die Verfassung that dies in wenigen Grundzügen, welche die zwei weitumfassenden, zur geschichtlichen Reife gediehenen Ideen ausdrückten und die zukünftige Entwickelung des preußischen Staates zu beherrschen bestimmt sind. Zwei Phasen hatte Preußen durchgemacht, von denen die Ueberreste entstellend und hemmend in die neue Zeit hineinragten. Das Ständethum hatte überall Spuren der Ungleichheit zurückgelassen; die Verfassung sprach die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetze aus. Die ehemalige Landesherrlichkeit hatte sich in eine Verwaltungsgewalt des Königs verwandelt, welche, selbst zur Willkür entartet, alle Organe des Staates entkräftend umrankte: gegen diese Verwilderung gewährte die Verfassung Schutz, indem sie die königliche Verwaltungsgewalt begrenzte und gesetzlich ordnete. Die Lösung

dieser beiden Aufgaben umfaßt den ganzen Rahmen des Staatsgrundgesetzes, in welchem jede Bestimmung auf eine dieser Aufgaben sich bezieht. Wo der Misbrauch im Leben am stärksten aufgetreten war, wurde die Verwahrung dagegen in einer ausdrücklichen Vorschrift der Verfassung niedergelegt. Aber die logischen Folgen der beiden leitenden Ideen müssen in gleichem Maße, wie die ausgesprochenen über die Gültigkeit der alten Gesetze bestimmen, und in gleicher Weise der zukünftigen Gesetzgebung und Staatsverwaltung zur Richtschnur dienen, wenn der Geist der Verfassung im Staate lebendig walten, die Wiederkehr des gefährlichen Zwiespalts verhütet und die Bewahrheitung des Verfassungs- und Rechtsstaates auf dem continuirlichen Wege der Reform erreicht werden soll.

Bei der Abmessung der königlichen Befugnisse lag der Inhalt des Königthums zu Grunde, welchen dieses in Preußen sich angeeignet hatte. Weder in der vorausgegangenen wissenschaftlichen und politischen Bewegung, noch in den Regierungsäußerungen und Kammerberathungen findet man eine Spur von einem Vertragshandel, welcher etwa zwischen dem einzelnen Bürger und dem Volke, oder zwischen dem Volke und dem Könige hätte abgeschlossen werden sollen. Kein Verzicht auf geschichtlich bewährte Kronrechte, kein Anerkenntniß zweifelhaft gewordener Verleihungen an das Volk, keine Auffrischung alter Grenzen, kein Dingen, Abnehmen und Zulegen wie unter zwei Vertragsparteien. So völlig verschieden sind die erzeugenden Ursachen und geschichtlichen Momente der preußischen Verfassung von den ersten Verfassungsbewegungen in Frankreich und der geschichtlichen Grundlage des englischen Staatsrechts. Man muß diesen wesentlichen Unterschied genau beobachten, um zu verstehen, wie die preußische Verfassung, obschon sie der Form nach einzelne Artikel aus fremden Urkunden entnommen hat, dennoch auf heimischem Boden erwachsen und eine eigene Frucht preußischer Geschichte ist. In England hatte der Kampf um die heutige Verfassung begonnen, als die Krone noch unzweifelhaft einen Inbegriff von eigenthümlichen Privatrechten — „Prärogativen“ — umfaßte. Dem Könige standen die Bürger als Verpflichtete gegenüber. Ueber den Umfang dieser Rechte und Verpflichtungen wurde gehandelt und

gedungen, bei neuen Zweifeln schlug man die ältesten Urkunden nach, stritt über Wortbedeutungen und wurde zum Schlusse durch Anerkenntniß, Verzicht oder Vergleich einig. Wie unter Vertragsschließern wurde jeder vermeintliche Uebergriff des Parlaments als Verletzung der Prärogative, jede Anmaßung königlicher Rechte als Privilegienbruch gerügt. Daher hat in England bis heute der Begriff der Verfassung als einer Auseinandersetzung zwischen den Prärogativen der Krone und den Privilegien der Stände sich erhalten. Die Schulsprache des abstracten Staatsrechts, welches mit einer Behandlung des englischen Staatslebens als des mustergültigen Beispiels in die Wissenschaft eingetreten ist, und seitdem am liebsten an englische Verhältnisse sich anlehnt, hat die Ausdrücke übernommen und spinnt die Vorstellungen von den Grenzen und Spuren der berechtigten Gewalten in ihr System ein. Aber auf Preußen paßt diese Anschauung nicht.

Als hier der Verfassungskampf begann, hatte die Krone längst aufgehört als Inbegriff von persönlichen Rechten des Königs betrachtet zu werden, und die Verfassungszeit, das ganze gegenwärtige Jahrhundert ist von einem Geiste beseelt, welchem die Neubildung solcher persönlichen Rechte fremd ist. Der geläuterte Begriff vom Staate hatte in diesem einen Organismus erkennen lassen, dessen Entwickelung zwar durch Pflege befördert, durch Verwahrlosung gefährdet, aber nicht anders als nach den eigenen inneren Gesetzen betrieben werden kann. Dieses organisch einheitliche und untheilbare Wesen duldet kein Auseinanderfallen von König, Volk und Ständen und namentlich nicht ein Gegeneinanderwirken seiner Kräfte in getheilten Gewalten. Preußen hatte selbst in seinen entstellten öffentlichen Verhältnissen die Folgen jenes geläuterten Begriffes längst in sich aufgenommen, und es ist eine trostreiche Erscheinung, wie dieses Land, trotz der anscheinenden Theilnahmlosigkeit des Volkes an dem politischen Leben, trotz der beengenden Polizeiverhältnisse, in Folge der deutschen Wissenschaft, in Folge des nüchternen Sinnes, welcher die Einwohner für die Wahrheit in reinster Form leicht empfänglich macht, in Folge der eigenthümlichen Weise, in welcher das Staatsgebiet sich gebildet, in Folge der Volk und König eng verknüpfenden Schicksale, an dem Fortschritte der

weltgeschichtlichen Erkenntniß sich betheiligte, sogar an seiner Spitze stand. Hier verstand man längst die richtige Bedeutung des Königthums, welche dasselbe zu einem unlöslichen Theile des Staatsorganismus macht. Ein König als Träger seiner eigenen Rechte aufgefaßt, ist nur lose mit dem Staate verbunden; der versagte Gehorsam löst das Band. Der Vertragsschluß zwischen Fürst und Volk ist keine naturnothwendige Vereinigung, sondern eine willkürliche und lösliche Zusammenfügung. In Preußen dagegen hatte das Königthum eine Wirksamkeit übernommen, welche der Staatsorganismus so wenig, wie der natürliche Körper das Athmen, entbehren konnte. Jeder Staat, ohne Unterschied seiner Regierungsform, muß irgend Einer Person oder einer Mehrheit von Personen, die Vollziehung seiner Gesetze und Rechtsregeln, die Wahrnehmung des Staatswohls, die Vertretung seiner Ansprüche und Verbindlichkeiten anvertrauen. Im monarchisch regierten Preußen war diese Person der König. Die Verfassung hat den König in keine andere Stellung gebracht; eine solche verändernde Absicht ist weder grundsätzlich ausgesprochen, noch in der Behandlung der königlichen Macht irgendwie angedeutet. Wie hätte dies auch geschehen sollen? Die Verfassung ist ja nicht gegeben worden, um einen neuen Geist zu schaffen, sondern um den wahren Geist gegenüber einer unterdrückenden Handlungsweise zur Geltung zu bringen. Der König wurde in dem Berufe erfaßt, welchen die Geschichte Preußens und sein eigenes Verfahren ihm beigelegt hatten, im Berufe der Executive, und es wurden ihm alle Befugnisse beigelegt, welche die neue Gesetzgebung für nothwendig hielt, damit er seinen Beruf zu erfüllen vermöge. Dies war die Auffassung, dies die Erwägung, weshalb vorweg und vorbehaltlos die vollziehende Gewalt dem Könige eingeräumt, und dann die Befugnisse des Königs aufgezählt wurden. Die Ernennung und Entlassung der Minister, die Theilnahme an der Gesetzgebung mit unbedingtem Verhinderungsrechte, die Verkündigung der Gesetze, der Oberbefehl über das Heer und die Besetzung der Amtsstellen, die Vertretung des Staates nach außen, die Verwaltung der Geldmittel und der Gesetze im Innern, die Eröffnung, der Schluß und die Vertagung der Kammersitzungen, die Gnade und Strafmilderung, Verleihung von Orden

und Auszeichnungen, die Ausübung des Münzrechts — keine dieser Befugnisse ist dem Könige zum Geschenk gemacht, keine zur persönlichen Genugthuung eingeräumt. Das Königthum hat sie nicht wie ein ererbtes oder erspartes Gut als Mitgift in den constitutionellen Staat eingebracht, sondern die Verfassung hat es zum Wohle des Staates mit diesen Befugnissen ausgestattet. Keine dieser Befugnisse der vollziehenden Gewalt ist von so eigenthümlicher Beschaffenheit, daß sie nicht ebensowol dem Oberhaupte eines in aristokratischer oder anderartiger Form regierten Staates beigelegt werden könnte. Ob unbedingtes, ob beschränktes Veto, ob Orden zu verleihen sind oder nicht, ob das Oberhaupt die Kammern einberuft oder ob diese zur bestimmten Zeit von selbst zusammentreten, in allen diesen Punkten kann die Verfassung das Eine oder das Andere sowol in Freistaaten wie in Monarchien bestimmen, ohne dadurch das Princip der anerkannten Staatsform zu berühren. Die Eigenthümlichkeit der königlichen Regierungsform liegt darin, daß die Person des Staatsoberhauptes unverletzlich und die Vertretungspflicht in die Personen der Minister verlegt ist.

Der König ist vor jeder Rüge, auch vor der Rüge der Willkür bewahrt, aber die Willkür ist kein berechtigtes Element seiner Gewalt. Damit die Willkür nie und nirgend das endgültige, jede Erörterung abschneidende Motiv einer Regierungshandlung sei, ist jede Regierungshandlung an die Mitwirkung der Minister gebunden und im staatsrechtlichen Sinne zu einer von ihnen ausgehenden, verantwortlichen That gestempelt. Es ist also kein Befehl, für welchen Gehorsam, keine Anordnung, für deren Folgen Anerkennung gefordert wird, denkbar ohne gleichzeitige Pflicht der Minister, sie vor den controlirenden Organen zu rechtfertigen. Die *moralische* Verpflichtung, von seiner Macht nur im Interesse des Staates Gebrauch zu machen, hatte schon das absolute Königthum. Indem der König seine Gewalt mit der ihm obliegenden Fürsorge für das Staatswohl rechtfertigte, würde er mit sich selbst in Widerspruch gerathen sein, wenn er in irgend einem Regierungsact die Gewalt geübt und die Fürsorge verleugnet hätte. Wenn dennoch das staatliche Leben so weit von dieser Grundidee abirrte und die Verwaltung zum Inbegriff der Willkür wurde, so lag die verfüh-

rerische Gelegenheit in der freien Wahl der Mittel. Diese machte eine Kritik, ob die Handlung des Königs zweckentsprechend sei, unmöglich oder doch erfolglos. Wenn das ganze Land über die Gefahr einer königlichen Maßregel sich beklagte, und der König erklärte sie für einen Act der Fürsorge, so brauchte er blos sein: Ich meine es, in die Wagschale zu werfen, und seine Meinung überwog. Das war die jüngste Gestaltung des preußischen Absolutismus und seine geschichtliche Verschiedenheit von dem Absolutismus, welcher in dem Satze: der König will es, seinen Ausdruck fand. Die Verfassung beseitigte jene verführerische Gelegenheit zur Willkür, indem sie die Wahl der Mittel von anderen Bedingungen, als der Meinung des Königs, abhängig machte. Der König ist auch im Rechtsstaate der einzige Vollstrecker von Gesetz und Recht; aber nicht mit seiner individuellen Person, nicht mit seinen individuellen Hülfsmitteln vermag er den Gesetzen Geltung und Achtung dem Rechte zu verschaffen. Abgesehen von dem zufälligen Werthe oder Unwerthe seiner Person, ist er selbst als Repräsentant des Rechtszustandes nicht mächtiger, als das Gesetz. Weil das Ansehen des Gesetzes allein noch nicht ausreicht, um überall als zwingende Regel gegen Uebergriffe zu schützen, deshalb bedarf der Staat noch anderer Mittel und eines sichtbaren Oberhauptes, welches die Herrschaft des Gesetzes mit den dargebotenen Mitteln unterstütze. Von dem Könige wird nicht das Unmögliche verlangt, daß er die Mittel aus seiner eigenen Person entnehme; das Volk muß sie gewähren. Aber wie, und nach welchem Maße? Soweit das Wohl des Staates erfordert, muß der Bürger zu Opfern bereit sein; wo der Bestand des Staates gebietet, muß der Bürger Person, Vermögen und Rechte zu Gebote stellen. Wechselnd wie die Verhältnisse ist das Maß der erforderlichen Mittel; jedoch unter allen Verhältnissen gilt der unverbrüchliche Grundsatz, daß der Verbrauch der bürgerlichen Kräfte nicht über das Bedürfniß hinausgehen darf. Der Absolutismus bestand in der Unumschränktheit des königlichen Urtheils, wie weit die Gelegenheit die Belastung der Bürger rechtfertige. Die unbegrenzte Vollmacht hatte zu fortdauernden Ueberschreitungen geführt, zu einem müßigen Verbrauche von Kräften, welche den Bürgern entzogen wurden, ohne irgend einen Staats-

zweck zu erfüllen. Die öffentliche Sicherheit erforderte nicht den geringsten Theil der polizeilichen Hemmnisse, welche die nützliche Kraftentfaltung störten und den möglichen Lebensgenuß verkümmerten. Eine Folge verschiedenartiger Fürsten, das ausländische Beispiel und die einsichtsvolle Erwägung belehrten, daß die Ursache des Uebels nicht in zufälligen Eigenschaften des Herrschers lag, sondern im Princip der freien Vollmacht über alle verfügbaren Mittel. Mit der Beseitigung der Ursache mußte die Heilung beginnen, und dies that die Verfassung, indem sie der vollziehenden Gewalt die freie Wahl entzog und die Grundsätze vorschrieb, nach welchen das Bedürfniß erkundet und die zweckentsprechenden Mittel angewiesen werden sollen. Nunmehr ist der Staat nicht mit den verfügbaren, sondern mit den angewiesenen Mitteln zu verwalten. Damit ist das freie Ermessen noch nicht aus der staatlichen Gewalt entfernt: das hat die Verfassung nicht unternommen und nicht unternehmen gekonnt, wenn sie nicht, einer fernen geschichtlichen Zukunft vorgreifend, in die gegenwärtigen Zustände Verwirrung und Rathlosigkeit hineinschleudern wollte. Aber sie übertrug das freie Ermessen auf das Gesetz, und schuf für dasselbe gleichzeitig solche erzeugende Factoren, welchen sie in einem höhern Grade, als dem absoluten Könige und seinem Beamtenheere, freiwilligen Gehorsam für die kategorische Forderung zumuthete, daß sie Recht und Staatsbedürfniß genau gegeneinander wägen und das Verhältniß nicht überschreiten würden. Zu diesem Vertrauen berechtigten die Vielzahl der Factoren, der durch allgemeine Wahlen bedingte Ursprung der Volkskammer und die Theilnahme der öffentlichen Meinung, welche in der freien Presse, in der Lehrfreiheit, im Vereins-, Petitions- und Wahlrechte sichtbare Organe erhielt.

Wo nun die Staatsgewalt an das freie Ermessen appellirt, muß sie die Nothwendigkeit und Zulässigkeit in einem Gesetze beurkunden; wo die Executive das Ermessen frei üben will, muß sie auf ein Gesetz hinweisen und darthun können, daß sie lediglich als Vertreterin des Gesetzes das Ermessen in Anspruch nehme. In den verfassungsmäßigen Befugnissen des Königs aber liegt keine Spur eines freien Ermessens. Man darf sich von dem ökonomischen Stil, in welchem die Verfassung wie überall so auch im Titel vom

Könige abgefaßt ist, nicht zu einer falschen Auslegung verführen lassen. Ein Gesetz, welches aus der Blüte der geschichtlichen Entwickelung gereift, aus dem durchdringendsten Kampfe aller geistigen Mächte hervorgegangen ist, und überall von den höchsten Gesichtspunkten geleitet wird, durfte und mußte vertrauen, daß es stets in seinem eigenen großartigen Geiste erfaßt werden würde. Es durfte nicht nach Art der englischen Specialgesetze mit einschränkenden oder erläuternden Clauseln sich anfüllen, es brauchte nicht in dem einen Artikel auf den andern zu verweisen, um dem Kurzsichtigen nachzuhelfen und den Vergeßlichen zu erinnern. Guten Glaubens wird kein Staatsmann, kein Verwaltungsbeamter, kein Richter den Geist der Verfassung misverstehen, oder bei der Kritik des einen Grundsatzes den andern vergessen, welcher nur räumlich auf dem Papier von jenem getrennt, doch geistig aufs innigste mit ihm verbunden ist. Niemand liest im Art. 47, daß der König alle Stellen des Staatsdienstes besetzt, ohne daran zu denken, daß kein besoldetes Amt vergeben werden kann, für welches die gesetzgebenden Factoren noch nicht das Geld bewilligt haben, und daß selbst ein bestehendes Amt nicht neu besetzt werden darf, wenn die Besoldung aus dem Etat gestrichen ist. Der Art. 51 erwähnt die Berufung der Kammern als königliche Befugniß ohne jede Clausel. Dabei vergißt niemand, daß der König gezwungen ist, jährlich und spätestens bis zum 14. Januar die Kammern zu berufen. Wer liest in demselben Artikel, daß der König ihre Sitzungen schließt, ohne daran zu denken, daß er unter gewissen Umständen, wie vor der Durchberathung des Budgets für das laufende Jahr, die Sitzung nicht schließen darf, wenn die Regierung nicht verfassungswidrig ohne Budget die Verwaltung führen soll? Ohne den übrigen Inhalt der Verfassung geben die aufgezählten Befugnisse schon um deswillen kein wahres Bild von der königlichen Gewalt, weil sie lediglich den Rahmen für die Macht darstellen und erst mit substantiellem Inhalt ausgefüllt werden müssen, um zur Wirksamkeit zu gelangen. Die Verkündung und Ausführung der Gesetze setzt eine außerhalb der Executive wirkende Gewalt voraus, welche das Gesetz gibt und die Ausübung dieser Befugnisse erforderlich macht; die Stellenbesetzung und der Oberbefehl über das Heer sind, außer von den übrigen

gesetzlichen Grundlagen, genau von den Geldmitteln bedingt, welche durch Gesetz zu gewähren sind und im gewährten Umfange über die Größe des Heeres und die Dotation der besoldeten Amtsstellen bestimmen. Wer an schematischen Eintheilungen Gefallen findet, kann unter den Befugnissen mehrere Arten unterscheiden: die, wie Verkündigung der Gesetze, Berufung und Schluß der Kammern, nur ausführende Förmlichkeiten sind; die, wie Stellenbesetzung, einen Gegenstand der Wirksamkeit bekommen, wenn das Gesetz die Mittel gewährt und die Art der Verwendung vorgeschrieben hat; endlich auch einige, wie das Recht der Begnadigung und Strafmilderung, die Verleihung von Orden und anderen Auszeichnungen ohne Vorrechte, welche in sich schon Mittel der Verwaltung und als solche ein für allemal dem Könige zugewiesen sind. Aber welcher Art die Befugnisse auch sind, sie fallen alle unter die gemeinschaftliche Natur ihres Ursprungs: sie alle sind nur Ermächtigungen, die Mittel zu verwenden, welche das Gesetz der Executive zuweist in der Voraussetzung des Bedürfnisses zu dem Zweck, damit der Staat den Gesetzen gemäß regiert werde, damit das Gesetz überall erzwingbare Achtung genieße.

Einem Regierungsact ohne staatliches Bedürfniß fehlt die Berechtigung, einem Regierungsact ohne Achtung vor dem Gesetze fehlt die Legalität. Deshalb steht jeder Regierungsact unter der Verantwortlichkeit der Minister (Art. 44). Wäre irgend einer von beiden Rücksichten frei, gäbe es irgend einen von Gesetz und Zweckmäßigkeit losgelösten Regierungsact, dann hätte es für ihn der Verantwortlichkeit nicht bedurft, und der Art. 44 wäre in Bezug auf ihn der schlimmste Eingriff in die Befugnisse der Krone und eine Verletzung ihrer Würde gewesen. Die Gegenzeichnung des Ministers für einen sonst uncontrolirbaren Act wäre die Begründung einer ministeriellen Vormundschaft über den König. In der verantwortlichen Gegenzeichnung nehmen die Minister dem Könige eine Last ab, mit welcher die Unverletzlichkeit seiner Person nicht in Einklang zu bringen gewesen wäre; in der Gegenzeichnung ohne Verantwortlichkeit würde die Anmaßung einer Erlaubniß liegen, gleich lästig und entwürdigend, wie das Imprimatur des Censors. Wie jede Ausübung einer königlichen Befugniß entweder

die Ausführung eines Gesetzes oder eine Verwendung angewiesener Mittel sein soll, so paßt auf jeden Regierungsact die Kritik der Legalität oder der Zweckmäßigkeit. Beispielsweise die Stellenbesetzung. Jedes besoldete Amt erfordert Geld; jedes, auch das unbesoldete, erfordert einen gesetzlichen Schutz, welcher insofern die Rechte der Bürger einschränkt, als er Gehorsam für die Anordnungen der Beamten gebietet und den Widerstand strafbar macht. Jedes Amt ist also vom Gesetze auf Kosten der Bürger ausgestattet und der Executive als Berufsmittel gewährt. Jede einzelne Ernennung bildet deshalb einen Regierungsact, welchen der König in Person oder in Auftrag durch einen Beamten vollzieht. Für jeden Act dieser Art ist der Minister verantwortlich, daß das Gesetz nicht verletzt, daß z. B. nicht etwa eine Person ohne die gesetzlich vorgeschriebenen Merkmale der Befähigung ernannt werde, verantwortlich auch für den zweckmäßigen Gebrauch des Mittels, daß nicht eine Person berufen werde, welche zu dem Amte untauglich, oder gar durch ihre Amtsgewalt dem Staatswohle und der Gesetzesherrschaft gefährlich ist.

Die Verantwortlichkeit erstreckt sich ihrer Natur nach nicht nur auf die vollzogenen Handlungen der Executive, sondern auch auf ihre Unterlassungen. Kein angewiesenes Mittel darf durch Misbrauch verschwendet werden, ebenso wenig darf es zur Gefährdung des Staates unverwendet bleiben. Die Mittel werden gewährt, weil ihre Verwendbarkeit für das Staatswohl nothwendig erscheint: die Executive wird von der Pflicht getragen, daß sie das Nothwendige ausführe. Läßt sie ein gewährtes Mittel unbenutzt, so entschuldigt entweder eine später sich erweisende Unangemessenheit die Unterlassung, oder sie hat ihre Gewalt gemisbraucht. Gesetzt, die erledigten Amtsstellen blieben sämmtlich unausgefüllt; eine Desorganisation aller staatlichen Verhältnisse wäre unvermeidlich, und die Executive trüge die Schuld. In der Vollmacht zur Bildung der Ersten Kammer ist dem Könige die Ernennung neuer Mitglieder ohne Einschränkung in der Zahl überlassen worden. Eine Kammer mit erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern, wie sie geschaffen werden sollte, war nicht ohne Gefahren. Ueberwiegen in ihr die Unabhängigen und Einflußreichen, so ist eine dem Geiste der Ver-

fassung widerstrebende aristokratische Politik, überwiegen die Kleinen und Unangesehenen, so ist eine kurzsichtige und eigennützige Politik zu fürchten. Keine der beiden Strömungen, wie überhaupt keine der volksthümlichen feindliche Politik würde die Verfassung ohne Mittel zur Abhülfe vertragen können. Es ist bekannt, daß selbst die *damaligen* Abgeordneten nicht zu bewegen gewesen sind, eine Erste Kammer ohne Wahlen mit einer geschlossenen Mitgliederzahl zu gewähren, und daß in der unbeschränkten Ernennungsbefugniß des Königs das Hülfsmittel gegen die Gefahren gesucht und gefunden wurde. Uebt die Executive im Moment der Noth die Befugniß nicht aus, und leidet das öffentliche Wohl einen Schaden darunter, der durch das angewiesene Mittel der Neuernennung hätte abgewehrt werden können, so hat ihr misbräuchliches Verhalten den Schaden verschuldet. Selbst die vorläufige Abhülfe durch Verordnungen mit Gesetzeskraft ist beim Vorhandensein der Voraussetzungen, unter welchen das Gesetz sie gestattet, eine dringende Pflicht der Executive und nicht blos in ihren guten Willen gelegt. Dasselbe gilt von jeder andern Befugniß. Eine Unterlassung kann nicht gegengezeichnet werden, aber die Gegenzeichnung ist nur eine schriftliche Beurkundung, nicht die Quelle der Verantwortlichkeit. Durch die Namensunterschrift tritt ein bestimmter Minister als ihr Träger hervor und leitet unter Umständen die Verantwortlichkeit von den nicht unterschreibenden Collegen ab, aber mit oder ohne Namensunterschrift muß für jeden verantwortlichen Fall eine verantwortliche Person eintreten. Entsprechend dieser Idee sind die beiden Sätze des Art. 44 geordnet: „Die Minister des Königs sind verantwortlich. Alle Regierungsacte des Königs bedürfen der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.“

Die Executive ist auf die ihr gesetzlich angewiesenen Mittel beschränkt, ist verpflichtet, diese weder durch Misbrauch noch durch unterlassenen Gebrauch zu verschwenden, und die Minister sind dafür verantwortlich. Wie in jedem Staate irgend jemand die Executive handhaben muß, so muß im *constitutionellen* Staate irgend ein Organ vorhanden sein, welches eine beständige und wirksame Aufsicht über die Handhabung der Executive innerhalb ihrer

Schranken ausübt und die Minister verantwortlich hält. Fehlte ein solches Organ, so würde die Executive wiederum ihre Selbstaufsicht übernehmen, und nicht nur alle Merkmale des modernen Absolutismus würden zurückkehren, sondern das Princip selbst würde wiederhergestellt sein. Selbstverständlich wie im monarchischen Preußen die Executive dem Könige, fiel die Aufsicht der Volksvertretung zu. Das Volk hat die Mittel zu leisten, mit welchen der Staat verwaltet wird, ihm sollen aus denselben Mitteln die Wohlthaten aller staatlichen Einrichtungen zugewendet werden: die Aufsicht, welche über das Verhältniß zwischen beiden wacht, gebührt also seiner Vertretung. Der Begriff der Aufsicht und ihr Umfang befähigen hierzu nur ein Organ, welches in seinem Ansehen über den verantwortlichen Ministern steht und innerhalb seines Berufs bis an das Ansehen des Trägers der Executive hinanreicht. Auch in dieser Rücksicht war kein anderes Organ denkbar, als die Volksvertretung. Die Verfassung hat sie dazu bestimmt und mit allen erforderlichen Hülfsmitteln ausgestattet. Das Princip hat sie nicht ausgesprochen, wie ja in analoger Weise die Revisionskammern mit berechnender Absicht davon Abstand genommen haben, die Stellung des Königs principiell oder anders als in seinen Befugnissen zu umschreiben, aber sie bekundet es in den einzelnen Bestimmungen von unverkennbarer Richtung und Tragweite. Die Befugniß der Ministeranklage ist jeder Kammer beigelegt, und jede Kammer für sich ist mit den Mitteln versehen, von jedem Staatsact Kenntniß zu nehmen, jede Handlung und Unterlassung, ihre bestimmenden Ursachen, begleitenden Umstände und Folgen in der ihr geeignet scheinenden Weise zu untersuchen. Die Minister müssen ihr jederzeit Rede stehen und gewünschte Auskunft ertheilen, und es ist nicht nur ihren einzelnen Mitgliedern gestattet, mit voller Freiheit in der Debatte ihre Meinungen billigend oder misbilligend zu äußern, sondern auch die Kammer in ihrer Gesammtheit kann ihre Kritik in ein förmliches Urtheil kleiden und in Beschlüssen, selbst in Adressen an die Krone verkünden. Dies alles sind positive Vorschriften der Verfassung (Art. 60, Absatz 2, Art. 61, 80, 81, 82). Und daß in ihrem Berufe die Kammer jedes andere staatliche Organ weit überragt und bis an die Krone hinanreicht,

drückt ihre Unverletzlichkeit aus. Ihre Mitglieder können wegen ihrer Abstimmungen niemals verantwortlich gemacht werden, und selbst ihre in der Kammer ausgesprochenen Meinungen sind nur eine innere Angelegenheit der Kammer, welche außerhalb niemals verfolgt werden dürfen (Art. 84, Absatz 1). Die Mitglieder der Kammer sind also in ihrer Wirksamkeit dem Einflusse des Gesetzes entzogen, eine Eigenschaft, welche nur an dem Träger der Krone sich wiederfindet. Wie und in welcher Weise die Volksvertretung ihre Aufsicht wirksam zu machen hat — denn daß die Anklagebefugniß nicht die einzige Weise ist, liegt klar auf der Hand und ist deutlich ausgesprochen —, wie namentlich die Bewilligung der Mittel zur Aufsicht über die Verwendung sich verhält, das muß ich einer selbständigen Betrachtung über die verfassungsmäßige Stellung der Minister und der Kammern vorbehalten. Hier genügt, daß die Verfassung unzweideutig die unbeschränkte Aufsicht der Volksvertretung anvertraut, und daß sie hierin nur gethan hat, was sich von selbst ergab.

Die Aufsicht über den richtigen Gebrauch der Executive muß so weit gehen, wie die Bewilligung der Mittel von den Kammern abhängt und die Verantwortlichkeit der Minister reicht. Leicht erkennt man daran die Begriffsverwirrung, welche viele Staatsmänner Preußens beherrscht, daß die Minister gewohnheitsmäßig der Controle der Kammer ihre Verantwortlichkeit entgegensetzen. Die Verantwortlichkeit ist es ja, welche ihr Verhalten der Erörterung, der Billigung und Misbilligung der Kammer unterwirft. Oder welche Abwehr verbinden die Minister sonst mit der vorgeschützten Verantwortlichkeit? Etwa daß die Kammer anklagen müsse? Aber den Ministern ist die Thatsache nicht unbekannt, daß der Anklage noch die gesetzliche Form fehlt, und sie müssen rechtlich wissen, daß die Anklage der stärkste, aber nicht der einzige Ausdruck der Aufsichtsbefugniß ist; nicht jede tadelnswerthe Regierungshandlung macht den Minister anklagereif, der Kammer aber stehen verschiedenartige und verschiedengradige Formen des Rathes, der Warnung, der Misbilligung und des Tadels zu, und nicht allein die strengste der Anklage. Ungeachtet dieser einfachen, fast elementaren Erörterung haben in jeder Session die Minister aller

Parteirichtungen, oft unter Billigung liberaler Abgeordneten, die Verantwortlichkeit als Schild vorgehalten, um die Aufsicht der Volksvertretung abzuwehren. Von der unberechtigten Abwehr zum ungerechtfertigten Angriffe ist nur ein Schritt, die Staatsmänner haben ihn gethan; von der Vertheidigung der Minister mit der Verantwortlichkeit gingen sie zum Angriffe auf die Kammer über, mit dem Vorwurfe des Eingriffs in die Executive. Wie viel sind diese Worte absichtlich misbraucht, wie viel aus Unklarheit misverstanden worden. Graf Schwerin war ein über jeden Verdacht der bösen Absicht erhabener Minister, aber er machte den häufigsten Gebrauch von diesen Worten. Als die Untauglichkeit eines in der öffentlichen Meinung verunglimpften Polizeipräsidenten zum polizeilichen Leiter der Hauptstadt erörtert wurde, war Graf Schwerin sofort mit der Vertheidigung und dem Vorwurfe zur Hand, daß der Gegenstand unter seine Verantwortlichkeit fiele und nicht vor die Kammer gehörte, daß die Einmischung der Kammer in die Executive eingriffe. Gleiches geschah, als der Schaden erörtert wurde, welchen der Staat durch die schlechte Besetzung hoher Aemter erlitte. Wie jedoch hätte in diesen Fällen die Kammer mit ihrer Aufsicht das Gebiet der eigenen Befugniß überschreiten und in das der Executive eingreifen können? Das Gesetz hat die Stelle des Polizeipräsidenten geschaffen, um die bürgerliche Ruhe der Stadt zu überwachen, und mit vielen Machtvollkommenheiten bekleidet, welche alle zum Wohle der Stadt benutzt werden sollen. Zu demselben Zweck hat die Kammer den entsprechenden Ausgabeposten im Etat als nützlich und nothwendig bewilligt. Sie ermittelt, oder glaubt zuverlässig ermittelt zu haben, daß die ernannte Person nicht nur die Ruhe nicht bewacht, sondern bewußt oder fahrlässig die Unruhe befördert; sie hält das gesetzlich gewährte Amt und die in ihm liegende Möglichkeit des Schutzes schlecht verwendet, die Besoldung schlimmer als weggeworfen und den vorgeschriebenen Gehorsam für die zweckwidrigen Anordnungen eines solchen Beamten ungerechtfertigt. Wenn sie darüber den Minister, der ruhig zuzusehen scheint, zur Rede stellt und von ihm fordert, irgend eine gesetzlich gestattete Maßregel zur Abwehr des Uebels zu ergreifen, was anders ist dies, als ein legaler Act ihrer Aufsicht?

oder die Besetzung anderer hoher Aemter. Nur von solchen war die Rede, deren Inhaber von der Executive gesetzlich zur Disposition gestellt werden dürfen. Die Vollmacht, welche das Gesetz hierin der Executive eingeräumt hat, muß gebraucht werden, wenn es noththut; ob es noththue, muß die Regierung beurtheilen, aber die Volksvertretung beaufsichtigt das Urtheil. Herr von Vincke, der beide Fragen angeregt und in beiden den richtigen Gesichtspunkt eingehalten hat, erklärt dagegen in einer darauf folgenden Session den Rath an die Krone, die Minister zu entlassen, für einen Eingriff in die Executive, obschon die Ernennung und die Entlassung der Minister mit der Besetzung der Amtsstellen gleichwiegende Befugnisse des Königs, beide Hülfsmittel der Verwaltung und beide des Misbrauchs gleich fähig sind. Der Justizminister Simons pflegte eine große Anzahl erledigter Richterstellen eine Zeit lang unbesetzt und durch commissarische Vertreter verwalten zu lassen, welche nach seinem Willen später den erledigten Posten erhielten oder an ihre frühere Amtsstelle zurückkehrten und die zeitweilig aus der Vertretung ihnen erwachsenen Vortheile wieder einbüßten. Er erreichte Zweierlei, welches zusammen einen scheinbaren Vortheil und eine wirkliche Verletzung der Verfassung darstellte. Er gewährte für die Vertretung weniger als die an sich schon kärglichen Besoldungen und sparte dadurch an etatmäßig bewilligten Geldern, obschon er ohnehin in seinem Departement Ueberschüsse erzielte, und er erhielt in den etatmäßigen Stellen Richter auf Probe, was die Verfassung positiv verbietet. So klar der Misbrauch zu Tage lag, so warf er doch der mahnenden Kammer einen Eingriff in die Executive vor. Das Ministerium Manteuffel erklärt Resolutionen in auswärtigen Angelegenheiten für einen Eingriff; Herr von der Heydt will mit demselben Vorwurfe die Kritik über die Auflösung der Kammer trotz des fehlenden Budgets ausschließen, das Ministerium Auerswald jede Andeutung auf eine Beschickung des Herrenhauses verwehren.

Die Kammerverhandlungen sind vollgepfropft mit Beispielen, in denen das Verschiedenartigste für einen Eingriff erklärt wird, und belehrend ist die oft wiederkehrende Erscheinung, daß derselbe Staatsmann heute einen Antrag mit den Kriterien eines Ein=

griffes bekämpft, und morgen eine von ihm selbst angeregte Maßregel vertheidigt, auf welche jene Kriterien genau passen. Denn nur die jeweiligen Minister sind stets bereit, Alles und Jedes, was wie Kritik einer Regierungshandlung und Anrathen einer bestimmten Maßregel klingt und nicht zu ihren augenblicklichen Absichten stimmt, unter den „Eingriff" zu bringen, während jeder andere Staatsmann irgend einmal erfährt, daß die Aufsicht der Kammer an dieser Klippe zu Grunde gehen müßte, und irgend einmal seine eigenen Gründe widerlegt. Selbst Stahl mußte schon unter dem Ministerium Manteuffel einen Beitrag liefern.

Allen diesen Widersprüchen liegt dasselbe Misverständniß zu Grunde, als ob es in der Staatsgewalt ein Gebiet gäbe, welches nur der Executive und nicht zugleich der Aufsicht der Volksvertretung zugänglich wäre. Innerhalb dieses Gebietes würde das Königthum in derselben Weise absolut sein, wie es vor der Herrschaft der Verfassung war: die Verfassung hat aber den Absolutismus gänzlich aufgehoben und kennt auch nicht seinen theilweisen Fortbestand. Nie und nirgends soll die Executive anders als mit den ihr angewiesenen Mitteln die Angelegenheiten des Staates verwalten, nie darf sie die angewiesenen Mittel unangewendet lassen, wenn das Staatswohl die Verwendung erfordert, und überall sind die Minister verantwortlich. Wie mit der Verantwortlichkeit der Minister, so ist jede Handlung und Unterlassung der Executive auch mit der Aufsicht der Volksvertretung verwoben. Jeder Gegenstand, mit welchem die Executive sich beschäftigt hat, oder sich hätte beschäftigen dürfen, ist der Aufsicht unterworfen: dies ist eine Umschreibung des Verfassungsartikels, welcher die Grundsätze über die Verantwortlichkeit der Minister niederlegt und zugleich die Befugnisse der Krone einleitet (Art. 44). Denen aber, welchen die Aussonderung irgend eines unverantwortlichen Vorbehaltes für die Executive beliebt, schweben verschiedene Gesichtspunkte und Ziele vor, sie werden deshalb nie zu einer gemeinsamen Regel, und keiner von ihnen wird je in sich selbst zu einem klaren Begriffe gelangen, weil die Verfassung und die leitende Idee des modernen preußischen Staatsrechts keinen greifbaren Anhalt dazu bietet. Müßig ist die Furcht, als ob eine Kammer je unter dem Scheine

der Aufsicht unvermerkt in die Executive eingreifen werde. Beaufsichtigen läßt sich eben nur das, was zu vollbringen das Amt eines andern ist. Die beiden Begriffe schließen sich wechselseitig aus, und es ist undenkbar, wie dieselbe Handlung unter beide zugleich fallen, oder wie bei irgend einem Acte der Kammer die Merkmale schwankend oder undeutlich sein sollten. Die Kammer greift in die Executive ein, wenn sie die Vollziehung ihrer Meinung selbst in die Hand nimmt. Wenn sie, in den angeführten Beispielen, den Polizeipräsidenten des Amtes entsetzt und einen andern ernannt, an die von ihr getadelten Beamten einen Befehl zur Nachachtung gerichtet, das Ministerium für entlassen erklärt oder als entlassen behandelt, den Gesandten Instructionen zugeschickt hätte, so würde niemand einen solchen angemaßten Regierungsact mit dem Vorwande der Aufsicht haben umhüllen können. Eine Kammer, welche in dieser Weise zur Vollziehung von Regierungsacten schreitet, versucht, in sich Aufsicht und Executive zu vereinigen und sich so absolut zu machen, wie das Königthum vor der Verfassung gewesen ist. Ganz ebenso kehrt die Regierung, welche irgendwo die Aufsicht der Kammer als unberechtigt zurückweist, zum verfassungswidrigen Absolutismus zurück. Die Bewilligung der Mittel geht voran, die Aufsicht folgt der Executive als beständige Begleiterin; alle drei sind unzertrennlich und verhalten sich zu jedem einzelnen Regierungsacte wie drei Merkmale desselben Begriffes. Wer dies für eine schädliche Schwächung des königlichen Ansehens, für eine dem Staatswohle unförderliche Eindämmung des königlichen Regimentes ausgibt, der steht mit seinem Urtheile außerhalb der Verfassung. Das Ansehen des Königs kann in einem Rechtsstaate, in welchem Willkür und Ueberhebung zu den schlimmsten bürgerlichen Untugenden gezählt werden, durch die Achtung vor dem Gesetze keinen Schaden leiden. Hier steigt das Ansehen des Königthums, je fester die Bürgschaft dagegen ist, je ferner der Gedanke rückt, daß die Unverletzlichkeit der Person zur unrügbaren Misachtung des Gesetzes führen könnte. Die Executive, welche stets mit ihren Wünschen und Meinungen gehört wird, alle verfügbaren Mittel, deren Bedürfniß für das Staatswohl sie nachzuweisen vermag, angewiesen erhält, über alle Hülfsmittel verfügt,

aus denen der überzeugende Nachweis eines vorhandenen Bedürfnisses zu schöpfen ist, und in der erlaubten Verwendung der angewiesenen Mittel den freiesten Spielraum hat, leidet nicht an lähmender Verkümmerung des Berufes. Zwischen dem Guten und dem Besten gibt es ein weites Feld für die Weisheit der Executive; redlicher Sinn und wachsame Fähigkeit machen die Verantwortlichkeit der Minister gefahrlos. Eine Kammer, welche aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen ist, wird sich nicht leicht von einem fähigen, dem Geiste der Verfassung treuen Ministerium lossagen oder gar grundlos in eine systematische Opposition sich verirren. Wenn ein Zufall sie auf solche Abwege führt, wird sie niemals die Billigung des wählenden Volkes erhalten, und die gehemmte Executive braucht blos an das wählende Volk zu appelliren.

Der letzte Vorwurf einer unmöglichen Regierung ist immer gegen das Volk gerichtet. Mit seinen Vertretern nicht regieren können heißt, es lasse sich unter der Theilnahme des Volkes nicht regieren. Im absolut regierten Staate ist dies eine Rechtfertigung der Selbstherrschaft; im constitutionellen wird das Bekenntniß zur Anklage der Unfähigkeit gegen die Regierung. Die Sicherheit, daß das theilnehmende Volk niemals den Staat in Gefahr des Unterganges bringen kann, daß die vom Volke getragene und von seiner Vertretung beaufsichtigte Executive das Wohl und die Sicherheit des Staates besser bewacht, als eine absolute Regierung, bildet die Basis der Verfassung. Eine Regierung, welche in irgend einem Falle ein verfassungsmäßiges Recht der Volksvertretung misachtet und rechtfertigend vorschützt, daß die Thätigkeit derselben den Staat bedrohe, rüttelt an der Basis der Verfassung und muß bis zum Versuche des Umsturzes vorschreiten. Denn vor willkürlich gezogenen und unbefestigten Grenzen zieht sich weder der Angriff, noch die Vertheidigung zurück.

Druck von F. A. Brockhaus in Leipzig.


COMPANY
LT'D
TORONTO.

